

The background of the cover features a hand holding a globe, overlaid with a network of white lines and dots on a blue gradient. The text is centered in the upper half.

# GOBERNANZA INTERNACIONAL Y NEOCOLONIALISMO

## APROXIMACIONES DESDE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS ONU)

Magdiel Gómez Muñiz  
*Coordinador*

**GOBERNANZA  
INTERNACIONAL Y  
NEOCOLONIALISMO**

**APROXIMACIONES DESDE  
LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO  
SOSTENIBLE (ODS ONU)**



# **GOBERNANZA INTERNACIONAL Y NEOCOLONIALISMO**

## **APROXIMACIONES DESDE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS ONU)**

MAGDIEL GÓMEZ MUÑIZ

*Coordinador*



**UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA**  
CENTRO UNIVERSITARIO DE LA  
CIÉNEGA



Sello Editorial  
**UNIVERSIDAD  
DEL ATLÁNTICO**

Este libro fue dictaminado por pares académicos con el método del doble ciego y recibió apoyo de la Universidad de Guadalajara.

Primera edición, 2022

D.R. © 2022, Universidad de Guadalajara  
Centro Universitario de la Ciénega  
Av. Universidad 1115, Lindavista,  
47820 Ocotlán, Jalisco

**ISBN: 978-84-18791-69-7**

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

*In memoriam*

Frank Brady Morales Romero 1973 - 2022



# CONTENIDO

Prólogo.....	11
<i>Salvador Guzmán Díaz y Luis Arturo Macías García</i>	
Regímenes neoliberales latinoamericanos y la participación ciudadana democratizadora: ODS 16 paz, justicia e instituciones sólidas.....	27
<i>Magdiel Gómez Muñiz</i>	
Bioeconomía, desarrollo sostenible y pandemias: Reconstrucción histórica, descarbonización económica y crecimiento desigual .....	44
<i>Giovanni Carlos Argel Fuentes y Frank Brady Morales Romero</i>	
Algunas reflexiones sobre democracia deliberativa y gobernanza en Latinoamérica: ¿Estado de derecho débil o fetichismo legal? .....	65
<i>Daniel Gustavo Gorra y Nino Angelo Rosanía M.</i>	
Herramientas tecnológicas e implementación de los ODS en el ámbito académico en tiempos de pandemia .....	109
<i>Elibí Godínez Cerda</i>	
Hacia un Haití emergente: Agenda 2030.....	129
<i>Sabilí Cristiá Lara</i>	
El derecho humano fundamental al desarrollo sostenible: La agenda 2030 vista desde la dignidad humana y el enfoque basado en los derechos humanos .....	161
<i>Jesús E. Caldera Ynfante, PhD</i>	

¿Por qué se justifica la rigidez constitucional? Un primer acercamiento.....	212
<i>José de Jesús Chávez Cervantes</i>	
Balance sobre las estrategias de implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en la Unión Europea: Una lectura desde los derechos humanos.....	236
<i>Nuria Belloso Martín</i>	
Desde la democracia deliberativa en Habermas hasta la propuesta de una gobernanza multinivel.....	266
<i>José Francisco Guerrero Lobo, Rafael Rosell Aiquel y José Vicente Villalobos</i>	
La capacitación a servidores públicos: El papel que desempeñan en tareas de capacitación los órganos garantes de México en materia de derecho a la información y a la protección de datos personales (2020) .....	288
<i>Rigoberto Silva Robles</i>	
Gobernanza democrática para la migración, la hospitalidad y el desarrollo sostenible en América Latina: ODS 10 .....	330
<i>Víctor Martín Fiorino y Flor Ávila Hernández</i>	
El enfoque territorial en las políticas públicas .....	354
<i>Alberto Arellano Ríos</i>	
La democracia y sus avances políticos en México: La llegada de la primera alternancia de izquierda.....	367
<i>Juan Pablo Navarrete Vela</i>	
Un diagnóstico imprescindible: las problemáticas de las zonas metropolitanas de México .....	391
<i>Javier Rosiles Salas</i>	

Seguimiento y análisis de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para instaurar políticas públicas y mejorar la atención médica .....	417
<i>Alma Jéssica Velázquez Gallardo y Juan Antonio Sahágun Martínez</i>	
El Acuerdo de Escazú, instrumento de defensa de los bienes comunes, para los pueblos originarios y comunidades campesinas .....	439
<i>Juan Carlos Páez Vieyra</i>	
Acción pública y participación social en torno al manejo hídrico: Democracia, libre mercado y gobernanza.....	455
<i>José Juan Pablo Rojas Ramírez</i>	
Garantías del derecho humano a la paz.....	483
<i>Miguel Regalado Chávez, Susana Madrigal Guerrero y Enrique Viana Suberviola</i>	
Fiscalidad ambiental en México ante el cambio climático .....	505
<i>Angelina Hernández Pérez</i>	



# PRÓLOGO

SALVADOR GUZMÁN DÍAZ  
*Director de la Fundación CRV*

LUIS ARTURO MACÍAS GARCÍA  
*Secretario técnico del IMEPLAN-Ocotlán*

Comprender las sociedades a escala mundial en la actualidad, en especial las latinoamericanas, es sin duda adentrarse en contextos sociales y espacios epistemológicos sumamente complejos y frecuentemente contradictorios. Podríamos, como investigadores, aventurarnos en la comprensión de los múltiples fenómenos sociales, culturales y políticos que han acontecido en estos primeros veinte años del presente siglo, y perdernos en medio de complejas problemáticas que presentan uno a uno los países latinoamericanos; no obstante, se puede asegurar que es posible identificar puntos en común de las distintas sociedades latinoamericanas que, al ser ordenadas por su urgente atención, aparecen una y otra vez, independientemente del país de que se trate.

A este respecto, se puede señalar la *pobreza* presente en todos estos países, así como el *deterioro del medio ambiente* y sus consecuencias, que se agrava año tras año y fustiga con mayor intensidad a las clases marginadas, poblaciones indígenas que casualmente coinciden con los grupos más pobres y marginados; situación de dolor que, por otra parte, se acrecienta por un cambio climático cada día más evidente. Del mismo modo se pueden subrayar los *rezagos educativos* que se acrecientan y ya son abismales, debidos a sistemas y programas obsoletos, caducos y de baja calidad. Esta situación en la actualidad empeora por la crisis sanitaria que se ha extendido ya casi por dos años, además de que la infraestructura física para la

educación muestra deficiencias en determinadas áreas geográficas, tal es el caso del medio rural.

A todo esto debemos agregar lo endeble de los *sistemas económicos*, que, con el cambio paradigmático desde economías mixtas a economías abiertas al mundo, han conducido a una dualidad aún más marcada de lo que se observó durante la segunda mitad del pasado siglo, cuando se escuchaba insistentemente la necesidad de primero crear riqueza para posteriormente poder plantear la disyuntiva de cómo distribuirla. El caso es que ya muy entrado el presente siglo, siglo XXI, las élites más dinámicas continúan insistiendo en la necesidad de proseguir en un sistema neoliberal que ha ocasionado una *desigual distribución de la riqueza* y posterga indefinidamente el tema de la *justicia social*.

La economía, en lo general en países como los latinoamericanos, ha mostrado incapacidad para *generar empleo* a la velocidad que demanda el crecimiento de la población. A esto se suman los grandes avances tecnológicos en todo el mundo, que exigen una población trabajadora cada vez más capacitada, situación que es imposible de cumplir frente a los rezagos educativos señalados. Frente a esta realidad, aparece la amenaza del desplazamiento de grandes grupos de población joven que, por no cubrir los estándares mínimos de formación para el trabajo, parecen estar condenados a la pobreza extrema, si no es que a la desaparición.

De esta manera se tienen grandes grupos de población joven sin educación y formación para el trabajo que encuentran como única alternativa de supervivencia actividades no lícitas, lo que da lugar al *crimen organizado* y la *inseguridad pública*.

Por si fuera poco, en todo este escenario irrumpe el *protagonismo político*, representado por muy diversas personalidades, y que cada vez cobra mayor importancia, más ahora, cuando muchos ponen bajo severo juicio la eficacia y la efectividad de un modelo neoliberal como instrumento de cambio para elevar los estándares de vida de los varios estratos sociales latinoamericanos. Así transcurre la acre discusión entre quienes se identifican como conservadores y los que demandan un drástico cambio. Aunque algunos dirán que son las eternas discusiones entre girondinos y jacobinos, derecha e izquierda, que se originó desde 1789 en Francia, otros quizás, más actualizados, apuestan a que se trata de una nueva discusión entre

globalistas y nacionalistas en un contexto mejor conocido como el Nuevo Orden Mundial.

Lo cierto es que el hombre en general transita hoy en día hacia situaciones cada vez más deshumanizantes, donde la *falta de empatía y compasión* entre los seres humanos se hace evidente. Este comportamiento, por supuesto, atenta en contra la *resiliencia*, y afecta la estabilidad en las actuales sociedades. En este escenario la problemática se vive a través de una cada vez *mayor inseguridad social*, que afecta invariablemente, de una forma u otra, a los ciudadanos en un *contexto generalizado de impunidad y corrupción* nunca antes mostrado y tan evidente no obstante las declaraciones de los actuales gobernantes.

En fin, se trata de un cúmulo verdaderamente grande e intrincado de relaciones funcionales económicas, sociales, culturales y políticas que ocurren en la actualidad en ámbitos mayormente urbanos, donde la variable “metropolización” cobra cada día mayor significación y se convierte en un reto, a la vez que en esperanza de transformación social donde se pueda dar un atisbo de participación y construcción ciudadanas, para en el futuro originar un gran cambio en la manera en que se toman las decisiones públicas. De ser así, se estaría transitando desde una áspera realidad citadina, no solo con objetivos de crecimiento económico, sino, y posiblemente más importante, de hacer realidad *el ideal de la democracia acompañada de la gobernanza* para otorgar a los ciudadanos latinoamericanos capacidades de decisión y, con ello, mejores condiciones de vida.

Sin embargo, importante es decirlo, permanece la *marginación del entorno rural*, donde, si bien cada año tienen su asiento menores proporciones de poblaciones nacionales, existe y debe existir prosperidad, a la vez que es *importante para la producción de alimentos*. Desafortunadamente, este ámbito parece cada día más condenado al abandono. Vale la pena insistir en que el costo de seguir manteniéndolo en el anonimato puede llevarnos a graves crisis alimentarias.

Así es como llegamos a este esfuerzo de un buen número de científicos sociales que, a través de sus trabajos de investigación, han abordado en esta obra las múltiples problemáticas enunciadas en los párrafos anteriores, desde una perspectiva, obligada por lo complejo, de transdisciplinariedad. El contexto en el cual transcurrió este gran esfuerzo individual tiene como

referencia fundamental el reto que marca la *Agenda 2030*, con todo lo que implica en cuanto a los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS).

Las distintas contribuciones intelectuales se orientan a la comprensión de los sistemas políticos y los elementos que se construyen a partir de la revisión de producciones socioculturales que invitan a verificar la operación de políticas públicas para reentender los espacios propios de lo público.

El presente libro es una sumatoria de esfuerzos que hacen un énfasis crítico a las obsolescencias en relación con la calidad, la pertinencia, el humanismo, la equidad y la autonomía que limitan su conjunto a la función social y evidencia contradicciones con una postura crítica, bajo argumentos que ponen de manifiesto los principales problemas que han hecho de los análisis del sistema político una práctica distante de la racionalidad internacional.

A partir de la evaluación de las distintas contribuciones de los ODS que se llevan a cabo, se intenta llevar a la práctica un desplazamiento hacia la pertinencia de cómo las instituciones, y los agentes a ellas asociados, producen una comprensión objetiva del cómo y el por qué han surgido y se mantienen como postulados de una planeación racional que, según la coherencia epistemológica, apuesta a un objeto hecho y construido para convertirse en una contribución que busca hacerse tangible acotando elementos para una crítica fundamentada de los ODS y el resultado de una reflexión institucional con acciones adjetivas, administrativas y políticas.

La propuesta de este libro se sustenta en un método derivado del análisis institucional que permite sistematizar la investigación documental y el resultado de reconstrucciones históricas, conceptuales, disciplinares y contextuales, que se hacen presente en aspectos nacionales e internacionales desde tres ejes fundamentales: 1) el contexto de los ODS, 2) los fundamentos teóricos y fenomenológicos que caracterizan la Agenda 2030, y 3) las implicaciones de las 169 metas en la resolución de conflictos.

De manera secuencial, los resultados de los trabajos de estos científicos sociales representan planteamientos epistemológicos que plasman las respuestas que contribuyen a una reinterpretación del neocolonialismo, de los retos del desarrollo sostenible y del compromiso por contribuir a una comprensión y un entendimiento transdisciplinares, para que se for-

malicen en una herramienta útil para la toma de decisiones racionales y efectivas en el campo de las ciencias sociales.

En el orden secuencial aparecen las vinculaciones a los ODS y sus retos a la agenda 2030:



**Regímenes neoliberales latinoamericanos  
y la participación ciudadana democratizadora:  
ODS 16 paz, justicia e instituciones sólidas**

*Magdiel Gómez Muñiz*

Los conflictos internacionales que dominan el espacio público son una amenaza directa para el desarrollo sostenible en América Latina, y en consecuencia dan origen a una descomposición social e la inestabilidad de un régimen. Este escenario obliga a repensar el pacto social y redefinir el rumbo de la agenda gubernamental bajo el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

Los riesgos que se presentan en un Estado de Derecho fracturado se traducen en la ralentización de la consolidación democrática y la incipiente participación ciudadana en la toma de decisiones. Esto es debido a que la violencia estructural se sistematiza y erosiona el espacio político —narcotráfico, corrupción, impunidad, ingobernabilidad democrática y ausencia del imperio de la ley se posicionan y desplazan a las estructuras tradicionales que sustentan el poder gubernamental en este siglo XXI.

Paz, justicia e instituciones sólidas evolucionan a diferentes velocidades, lo que dificulta homogeneizar el discurso con la realidad que percibe el ciudadano; dicho de otra manera: las brechas de desigualdad que se padecen no empatizan con las narrativas gubernamentales, y la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones se vuelve una utopía que se difumina conforme transcurren los periodos gubernamentales. El reto es que la participación ciudadana incida en las agendas públicas para convertirse en canales de expresión tácitos y permitan armonizar la tradición de inclusión y cocreación sobre la base de las necesidades básicas de la población.



## **Bioeconomía, desarrollo sostenible y pandemias: reconstrucción histórica, descarbonización económica y crecimiento desigual**

*Giovanni Carlos Argel Fuentes  
y Frank Brady Morales Romero*

El objetivo principal de esta investigación es analizar el concepto de bioeconomía, su enfoque y sus tipologías e instrumentos, y las medidas de descarbonización de la economía europea como tránsito desde los combustibles fósiles al aprovechamiento de la biomasa y los activos biológicos sustanciales, para luego revisar las medidas adelantadas en los países de la región Caribe frente a los programas de economías verdes, biocomercio y economía azul. El método que se ha utilizado es el comparativo, que permitió rastrear diferentes escenarios en el ámbito internacional, así como sus distintos programas de acción sostenible comparados con los que se implementan en la actualidad en la región Caribe. Como resultado de la investigación, se entiende que el desarrollo sostenible está asociado indiscutiblemente al crecimiento económico de los países, y que sus activos ecológicos son fuentes de riqueza.



## **Algunas reflexiones sobre democracia deliberativa y gobernanza en Latinoamérica: ¿Estado de derecho débil o fetichismo legal?**

*Daniel Gustavo Gorra y Nino Angelo Rosanía*

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el *modelo de democracia deliberativa* y su aplicación en el contexto latinoamericano con relación a la *gobernanza*, en particular el caso colombiano, a partir de las siguientes hipótesis: Estado débil de Derecho y fetichismo legal. Para ello se tomó como referencia el aporte teórico de Carlos Nino sobre *democracia deliberativa*.

En este sentido, el trabajo se presenta estructurado en cinco partes: 1) Análisis conceptual de *democracia deliberativa* y *gobernanza*, 2) Descripción del *modelo dialógico de democracia deliberativa*, 3) Críticas al modelo

de Carlos Nino, 4) Descripción de las categorías sobre *Estado débil de Derecho y fetichismo legal*, y 5) Conclusiones.



### **Herramientas tecnológicas e implementación de las ODS en el ámbito académico en tiempos de pandemia**

*Elibi Godínez Cerda*

Los Estados, dentro de sus regímenes democráticos, exigen que uno de los ejes fundamentales para el desarrollo sea la educación. En ese sentido, y bajo un esquema poco previsto, el caso de la contingencia sanitaria obliga a replantear los procesos internos de las agendas públicas de los gobiernos.

Desde esta óptica, muchos cambios han emergido provocados a raíz de la pandemia covid-19, y en ese sentido las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han permitido que muchas de las actividades cotidianas de los individuos continúen realizándose de una manera atípica. Por ello el ámbito de la educación ha dado el ejemplo más visible y afortunado donde el uso de las TIC ha propiciado el desarrollo de habilidades y también la generación de nuevos conocimientos. Falta entonces buscar estrategias que favorezcan el estudio y el compromiso por parte de profesores y alumnos en cuanto a llevar a la práctica las actividades que permitan alcanzar los *objetivos de desarrollo sostenible* (ODS) que den lugar a una nueva generación de seres humanos para una nueva era.



### **Hacia un Haití emergente: Agenda 2030**

*Sahilí Cristiá Lara*

En este trabajo se ofrece una aproximación a la situación de Haití en lo que respecta al cumplimiento de la Agenda 2030. Se exponen algunos de los problemas que caracterizan este contexto de estudio tan complejo (ubicación geográfica, características sociodemográficas, pobreza, incidencia de desastres naturales). Con ello se intenta contribuir al debate del desarrollo territorial en pos de que Haití alcance el estatus de país emergente para el año 2030, a través del refuerzo

de la paz, la estabilidad y la resiliencia de las instituciones y de la población. Para ello se insiste en priorización de cinco áreas de intervención.

El estudio se sustenta en la metodología cualitativa, se emplea la observación (no estructurada, ajena, directa, participante y encubierta), así como el análisis de contenido de documentos. Se puntualiza en los términos vulnerabilidad, emergente y socialización; así como en la incidencia de la pandemia.



### **El derecho humano fundamental al desarrollo sostenible: La agenda 2030 vista desde la dignidad humana y el enfoque basado en los derechos humanos**

*Jesús E. Caldera Ynfante*

En este caso se trazan las líneas definitorias del *derecho humano fundamental al desarrollo sostenible* (DHFDS), desde una *visión normativa del desarrollo* y el *constitucionalismo humanista*, teniendo en cuenta la dignidad humana, la plena efectividad de los derechos humanos, el enfoque basado en los derechos humanos y la seguridad humana, como pilares normativos de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*; entendiendo que la *plena efectividad de los derechos humanos* da lugar al *derecho humano fundamental al nuevo orden mundial* (DHFNM) consagrado en el artículo 28 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH, 1948), aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Se analiza el entendimiento común para la práctica de las normas y los principios de derechos humanos en materia de programación del desarrollo, concibiendo *el desarrollo sostenible como un derecho humano fundamental cuyo núcleo esencial son los derechos fundamentales integrados en los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030*.

Se enfatiza el deber del Estado de respetar y proteger los derechos humanos de que las personas y los pueblos son titulares para materializar tangiblemente sus derechos fundamentales inalienables y priorizar, en consecuencia, la atención y la participación de los grupos humanos en situación de debilidad manifiesta, expuestos a mayor vulnerabilidad, marginación, exclusión y discriminación; se destacan, en aras del florecimien-

to humano, *el bien común*, el *desarrollo sostenible* y el *desarrollo humano integral* universal.



## ¿Por qué se justifica la rigidez constitucional?

### Un primer acercamiento

*José de Jesús Chávez Cervantes*

Uno de los aspectos de identidad de las constituciones del constitucionalismo moderno es precisamente la tensión que se deriva con respecto a mecanismos de rigidez constitucional con criterios democráticos. En este sentido, los argumentos que justifican un cierto grado de rigidez demandan la atención para quienes consideramos que no siempre todo mecanismo de rigidez constitucional debe colisionar con la democracia.



## Balance sobre las estrategias de implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en la Unión Europea: Una lectura desde los derechos humanos

*Nuria Belloso Martín*

El propósito de este trabajo es hacer un balance sobre cómo ha estado progresando la Unión Europea (UE) en la implementación de los ODS, lo que a la vez permitirá poner de relieve el compromiso de la UE con los derechos humanos y las acciones que ha diseñado y está ejecutando para hacer realidad el principio inspirador de la *Agenda 2030* y con ello *el desarrollo sostenible*.

A partir del intento de justificar por qué en la *Agenda 2030* apenas se hace referencia expresa a los derechos humanos, se subraya la inescindible interrelación entre los ODS y los derechos humanos, nexos que se ha puesto claramente de manifiesto en las estrategias y acciones desplegadas por la UE con la finalidad de implementar los ODS.

La protección de grupos vulnerables, el problema de la migración y la transición energética se configuran como tres desafíos pendientes que tiene ante sí la UE, y repercuten en los derechos humanos y en la imple-

mentación de los ODS. Se utiliza bibliografía de doctrina especializada, informes y documentos de la Unión Europea.



### **Desde la democracia deliberativa en Habermas hasta la propuesta de una gobernanza multinivel**

*José Francisco Guerrero Lobo, Rafael Rosell Aiquel y José Vicente Villalobos*

El concepto de *democracia deliberativa* presentado por Jürgen Habermas en *Facticidad y validez*, donde es posible encontrar nuevos y valiosos elementos sobre derechos fundamentales desarrollados en el presente globalizado sobre *democracia* y *Estado de Derecho*.

Fundamentalmente en concordancia con la tensión entre legalidad y legitimidad y sus posibilidades de abordaje y la propuesta de una *gobernanza multinivel*, sus sentidos e implicaciones son fundamentales para el desarrollo de la dinámica de la *democracia*; evolucionando y encontrando diversos caminos y múltiples niveles en su expansión en las reglas, instituciones y procesos donde interactúan gobiernos, ciudadanos y organizaciones, hasta llegar a las implicaciones de los términos emergentes de la *rendición de cuentas democrática* y la *legitimidad* en las mediaciones de las decisiones y acuerdos, así como la interacción de los representantes políticos en esos niveles que integran a la ciudadanía según diversas lógicas de *gobernanza multinivel* y su contribución a la *democracia*.



### **La capacitación a servidores públicos: El papel que desempeñan en tareas de capacitación los órganos garantes de México en materia de derecho a la información y a la protección de datos personales (2020)**

*Rigoberto Silva Robles*

Es una obligación normativa en México que los órganos garantes en materia de derecho a la información y a la protección de datos personales coadyuvan en las labores de capacitación de los servidores públicos, considerando además que dicha capacitación se encuentra desde luego asociada

al derecho humano de acceso a la información y a la protección de datos personales.

Ahora bien, podemos reconocer que uno de los grandes problemas de garantizar el derecho de acceso a la información está vinculado con distintas deficiencias, entre las que podemos reconocer las siguientes: respuesta a las solicitudes de información, publicación de información y protección de datos personales. Aunque estos problemas tienen diferentes causas, podemos aceptar en principio que una de ellas es la profesionalización de los servidores públicos: a mayor profesionalización, mayor eficiencia en su desempeño. Dicho de otro modo: a mayor profesionalización de los servidores públicos, mejor cumplimiento de la norma.

El propósito de este trabajo es presentar un acercamiento a la forma en que los órganos garantes en las entidades federativas realizan tareas de capacitación en los temas que les competen. Partiendo de enfoques teóricos donde se destaca la importancia de la capacitación y profesionalización de servidores públicos, se observan dos aspectos que dan luz sobre la forma en que esta actividad se realiza por los órganos garantes en materia de derecho a la información y a la protección de datos personales en México.

Esto lo fue particularmente durante el año 2020 en el contexto de contingencia sanitaria covid 19. La principal conclusión es que dicha actividad se realiza sin atender a enfoques pedagógicos que dificultan valorar su desempeño a partir de la evaluación de los capacitados.



## **Gobernanza democrática para la migración, la hospitalidad y el desarrollo sostenible en América Latina: ODS 10**

*Víctor Martín Fiorino y Flor Ávila Hernández*

En el arco que va desde las Metas del Milenio a los objetivos de desarrollo sostenible y una Agenda que despliega y busca generar compromisos con las proyecciones para 2050, los grandes nudos problemáticos de las sociedades latinoamericanas se agrupan en la convergencia de tres desafíos principales: las dificultades para garantizar la supervivencia de las personas, el fortalecimiento de los mecanismos de convivencia y el avance y

consolidación de las estrategias de cuidado de los bienes comunes, bajo la orientación de los ODS y en el marco de la sostenibilidad.



### **El enfoque territorial en las políticas públicas**

*Alberto Arellano Ríos*

Este ensayo académico ofrece un ámbito de reflexión conceptual y contextual acerca de las políticas públicas con enfoque territorial. Se trata de una disertación para comprender el proceso de instauración del enfoque territorial en las políticas públicas.

Para ello se esboza la institucionalización de la administración pública, la forma cómo surge el enfoque de políticas públicas y, posteriormente, se devela la importancia de la dimensión territorial y su convergencia con la disciplina de las políticas públicas.



### **La democracia y sus avances políticos en México: la llegada de la primera alternancia de izquierda**

*Juan Pablo Navarrete Vela*

La presente reflexión revisa el estatus de la *democracia* en México. El trabajo se divide en tres apartados: I) *Elementos teóricos*, donde se reflexiona sobre el significado de valores esenciales de la democracia; II) *La ruta de la democracia en México*, en la cual se señala el estatus institucional del proceso de transición, y III) *La calidad de la democracia* a través de indicadores que miden la percepción de los ciudadanos sobre temas del circuito público.

Se abordan los procesos de *alternancia*; se identifican los logros, así como los temas pendientes, tanto en el diseño institucional como en el plano de la vinculación con la ciudadanía. Se retoman temas actuales como *el Pacto por México* y la creación de nuevos partidos, como MORENA, lo que permite analizar la cooperación política, por un lado, y el reacomodo del sistema de partidos, por otro.

Finalmente, se revisan algunos datos, alojados en índices como el Latinobarómetro y Freedom House, en torno a la calidad de la *democracia*, a fin de identificar la posición de México en América Latina.



## **Un diagnóstico imprescindible: las problemáticas de las zonas metropolitanas de México**

*Javier Rosiles Salas*

¿Cuáles son las principales problemáticas de las zonas metropolitanas de México?, ¿cuáles de ellas deben considerarse como prioritarias?, ¿en qué medida se presentan las mismas problemáticas en todas las zonas? Estas y otras preguntas resultan de suma importancia para quienes se encuentran interesados en resolver los problemas que aquejan a las zonas urbanas más importantes del país, una preocupación de los gobiernos y también de académicos y de amplios sectores de la sociedad.



## **Seguimiento y análisis de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para instaurar políticas públicas y mejorar la atención médica**

*Alma Jéssica Velázquez Gallardo y Juan Antonio Sahágun Martínez*

La existencia de las comisiones de derechos humanos, tanto la nacional como las de cada entidad federativa, obedece a la necesidad de poner a disposición de las personas la posibilidad de interponer una queja por violación a los derechos humanos, en particular para este estudio, por la conculcación del derecho a la protección de la salud; sin embargo hasta el momento el recuento de quejas, recomendaciones, conciliaciones, asesorías, canalizaciones, etc., se ha quedado en los diversos informes que emiten los titulares en turno de cada una de esas dependencias, sin que se haya hecho un análisis por las instancias de salud sobre las conductas recurrentes que se realizan en las diversas instancias o dependencias que otorgan atención médica y que pertenecen al Sistema Nacional de Salud, las que finalizan en ocasiones con una recomendación por violación de derechos humanos. En virtud de ello, se hace un análisis del número de recomendaciones que ha emitido la Comisión Nacional de Derechos Humanos en los años 2020 y el actual 2021, así como las dependencias señaladas y los derechos que se han vulnerado, para proponer la instauración de políticas

públicas relacionadas con la mejora de la atención médica, de la actividad profesional del personal de la salud y el respeto a los derechos humanos de las personas (pacientes).



### **El Acuerdo de Escazú, instrumento de defensa de los bienes comunes, para los pueblos originarios y comunidades campesinas**

*Juan Carlos Páez Vieyra*

*Los pueblos originarios* han sufrido despojos territoriales históricamente. Los gobiernos de la región latinoamericana no han logrado proteger desde sus instrumentos jurídicos internos y sus programas y políticas de gobierno de manera eficiente contra el despojo a nuestros pueblos originarios. En una época los procesos de despojo se dieron por el sistema colonial y posteriormente por empresas privadas que han puesto todo su empeño para poseer legal y políticamente los recursos naturales de las comunidades indígenas.

El Acuerdo de Escazú representa una forma de protección jurídica para la protección de los bienes comunes de nuestros pueblos, y es a su vez un medio de protección al equilibrio del medio ambiente sano; es el primer tratado jurídicamente vinculante de América para la atención de casos donde falta información en la realización de megaproyectos o de procesos de despojo de bienes.

Por ello, este artículo pretende ofrecer una luz a las comunidades originarias en el marco del sexto aniversario del inicio de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, sobre un medio específico de ayuda para proteger a estas comunidades del extractivismo.



### **Acción pública y participación social en torno al manejo híbrido: democracia, libre mercado y gobernanza**

*José Juan Pablo Rojas Ramírez*

El objetivo del presente trabajo es exponer un análisis descriptivo y de revisión sobre las categorías conceptuales que dan soporte a la acción pú-

blica en torno a la gestión integral del agua en México. Se revisa a manera de retrospectiva histórica el contexto histórico en el cual se incorporó la visión de gestión del agua cimentada desde las perspectivas de democracia y libre mercado hasta las actuales concepciones de gobernanza del agua. Se proporciona una visión sobre una coyuntura de rediseño de instrumentos legales para la implementación de los criterios relativos a la gestión hídrica; para tal fin, primero se realiza una reflexión teórica acerca de las percepciones conceptuales implicadas en la gestión hídrica y la gobernanza del agua. Con el fin de que la presente reflexión no quede en un esfuerzo ensayístico se recurre a la revisión histórica de la adaptación institucional de la actuación pública ejecutada en la instauración de organismos de manejo de agua en México y de su articulación conforme a las coyunturas políticas y económicas, en las que sobresale como paradigmas el neoliberalismo y la instauración de la democracia, y segundo desde la focalización del análisis coyuntural de la propuesta de la Ley General de Aguas y las manifestaciones sociales, tanto las percibidas como movimiento social como las incorporada en la deliberación democrática de la gestión.



### **Garantías del derecho humano a la paz**

*Miguel Regalado Chávez, Susana Madrigal Guerrero  
y Enrique Viana Suberviola*

Reflexionar sobre la paz es de por sí complicado para la gente ordinaria, con más razón para estudiosos de las humanidades, y más amplio aún para los intérpretes del derecho si se trata de objetivar la paz, cuantificar y analizarla para sus múltiples aplicaciones. Centenares de artículos, casi siempre parecidos entre sí y sin mayor compromiso que el de reconocerse en una área tan noble como lo es la cultura de la paz, han llevado a sobre citarse pensamientos kantianos, así como darles sentido literal a frases de líderes mundiales que conquistaron movimientos sociales.



## Fiscalidad ambiental en México ante el cambio climático

Angelina Hernández Pérez

El objetivo 13 de los ODS tiene como meta central descarbonizar las actividades productivas a través de la llamada transición energética, al modificar los sistemas tradicionales a energías limpias sin demeritar la eficiencia. La transformación económica de las actividades productivas involucra cambios en los procesos y la utilización de los insumos a base de carbón por otros más sustentables, como la energía solar y eólica con ayuda de las nuevas tecnologías.

Nos encontramos en una sociedad global de organizaciones diferenciadas basadas en la búsqueda del bienestar individual y colectivo.

En esta complejidad social el protagonista potencial es el ciudadano globalizado, que critica, transforma y politiza sin perder el estatus de ser un *zoon politikon* que busca mejores estadios para resolver los grandes paradigmas y los retos del siglo XXI ante la posibilidad de una anhelada predicción del futuro y los reportes derivados para devolver el eros al espacio público en la contemplación de las agendas de lo cotidiano.

Así, con las presentaciones de todos estos trabajos concluyo este prólogo, con la mejor intención de que los lectores construyan una mejor imagen de la realidad que vive la humanidad en la actualidad.

# REGÍMENES NEOLIBERALES LATINOAMERICANOS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEMOCRATIZADORA: ODS 16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS

MAGDIEL GÓMEZ MUÑIZ<sup>1</sup>  
*Universidad de Guadalajara*

## Resumen

Los conflictos internacionales que dominan el espacio público son una amenaza directa para el desarrollo sostenible en América Latina, y en consecuencia dan origen a descomposición social e inestabilidad de un régimen. Este escenario obliga a repensar el pacto social y a redefinir el rumbo de la agenda gubernamental, con el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Los riesgos que se presentan en un Estado de Derecho fracturado se traducen en la ralentización de la consolidación democrática y la incipiente participación ciudadana en la toma de decisiones, debido a que la violencia estructural se sistematiza y erosiona el espacio político: narcotráfico, corrupción, impunidad, ingobernabilidad democrática y ausencia del imperio de la ley se posicionan y desplazan a las estructuras tradicionales que sustentan el poder gubernamental en este siglo XXI.

Paz, justicia e instituciones sólidas evolucionan a diferentes velocidades lo que dificulta homogeneizar el discurso con la realidad que percibe el ciudadano; dicho de otra manera: las brechas de desigualdad que se padecen no empatizan

- 
1. Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara, adscrito al Departamento de Política y Sociedad en el Centro Universitario de la Ciénega (CUCIÉNEGA). Coordinador del doctorado en Ciencia Política. Integrante del cuerpo académico UDG-CA-562: Educación, Políticas Públicas y Desarrollo Regional. Presidente de la Academia de Ciencia Política – CUCIÉNEGA. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI)-CONACYT. Perfil PRODEP. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0709-3460>. Correo electrónico: [magdiel.gomez@redudg.udg.mx](mailto:magdiel.gomez@redudg.udg.mx).

con las narrativas gubernamentales, y la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones se vuelve una utopía que se difumina conforme transcurren los periodos gubernamentales. El reto es que la participación ciudadana incida en las agendas públicas para convertirse en canales de expresión tácitos y que permitan armonizar la tradición de inclusión y cocreación sobre la base de las necesidades básicas de la población.

**Palabras clave:** conflicto, democracia, participación ciudadana, resistencia, violencia.

## NEOLIBERAL LATIN AMERICAN REGIMES AND DEMOCRATIZING CITIZEN PARTICIPATION: SDG 16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS

### **Abstract**

The international conflicts that dominate the public space are a direct threat to sustainable development in Latin America, and consequently give rise to a social decomposition and instability of a regime. Scenario that forces us to rethink the social pact and redefine the direction of the government agenda under the context of the Sustainable Development Goals.

The risks that arise in a fractured rule of law translate into a slowdown in democratic consolidation and incipient citizen participation in decision-making. This is due to the fact that structural violence is systematized and erodes the political space. -drug trafficking; corruption; impunity; democratic ungovernability and the absence of the rule of law - position and displace the traditional structures that sustain government power in this 21st century.

Peace, justice and solid institutions evolve at different speeds that make it difficult to homogenize the discourse with the reality that the citizen perceives, in other words, the inequality gaps that are suffered do not empathize with the government narratives and the inclusion of the citizen in the decision-making process. Decisions become a utopia that fades as government terms go by. The challenge is for citizen participation to influence public agendas to become a tacit expression channel and allow harmonizing the tradition of inclusion and co-creation based on the basic needs of the population.

**Key words:** conflict, democracy, citizen participation, resistance, violence

## INTRODUCCIÓN

Los regímenes democráticos en América Latina han rediseñado, en las últimas dos décadas, sus andamiajes epistemológicos, y han incorporado

a la esfera de lo público el elemento de la participación ciudadana como eje central en la colaboración conjunta en la toma de decisiones, pero aun así existen asignaturas pendientes que distancian este binomio gobierno-gobernado —el *responsiveness*— para construir una narrativa del bienestar social y la maximización de oportunidades para lograr una seguridad ontológica en las esferas de lo público. En este sentido, se explorará las principales falencias de la democracia en la región para analizar el contexto actual y proponer algunas acciones tendientes a fortalecer y generar una democracia incluyente, que no sea producto de las élites en el poder sino de la puesta en marcha de mesas de discusión colectiva donde todos y cada uno de los ciudadanos perciban una vinculación con un régimen que sienten lejano y poco eficiente, y errático en la capacidad de respuesta a las demandas más acuciantes de la sociedad.

Se sostiene que solo a través del estudio y el análisis de estas particularidades los sistemas democráticos se pueden convertir en esquemas que repliquen auténtica participación ciudadana e inclusión social. En este sentido, el enfoque de las dinámicas y sugerencias de participación ciudadana que se explicitan en el presente texto están articuladas con la reflexión que realizó Marcos Roitman (2007) en torno a las ideas económicas de John M. Keynes, que han sido muy influyentes en la configuración de un esquema de ciudadanía integral que visibiliza la íntima relación que guarda la democracia con la economía y su inercia político-neoliberalizadora.

## **I. LA DEMOCRACIA: ¿EL ELIXIR DE LA LIBERTAD?**

Para todos aquellos nacidos en el mundo occidental, hay dos conceptos esenciales en nuestro ideario político: la democracia y la libertad. Sin estas dos características —según se argumenta— ninguna sociedad puede llamarse civilizada, y menos hacerse acreedora del respeto de la comunidad internacional. Por ello, todos los esfuerzos de las naciones modernas van encaminados en dicho sentido, con la premisa fundamental de que la democracia por antonomasia genera libertad; es decir, las naciones libres son naciones democráticas, y viceversa.

De manera paradójica, la libertad y el Estado poseen de origen un contrasentido cuando se impone al individuo un conjunto de preceptos y reglas que lo acotan o limitan al accionar en la interacción con la otredad, así como de los derechos y obligaciones que componen el ecosistema de lo público. Norberto Bobbio acertaba cuando afirmaba que se debe tener cuidado con los peligros que se corren con “algunas corrientes culturales y algunos movimientos políticos que se autodefinen como liberales, o que son llamados neoliberales, ya que son fautores del “libre mercado”.

En realidad, la ideología (neo) liberal conlleva una distorsión y una desnaturalización de los principios que desde siempre inspiraron al constitucionalismo liberal, pues concibe el mercado como una suerte de institución suprema y soberana; así promueve a la categoría de valor absoluto una idea de libertad que se confunde con la simple ausencia de reglas o, en otras palabras, con lo que Kant llamó “libertad salvaje” (Bobbio, 2010, p. 15). Por tanto, se entendería que, bajo un esquema de fortalecimiento de vínculos normativos, todos los países latinoamericanos con regímenes democráticos deberían conceptualizar la democracia como un conjunto de libertades que hacen que los ciudadanos obtengan un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales que les garanticen ser elementos activos del cambio social (Aziz y Alonso, 2009, p. 99), para de este modo generar un cambio duradero y sobre todo impulsado desde las bases a la cúspide, es decir, la democracia vista desde la perspectiva marshaliana o maximalista.<sup>2</sup>

No obstante, la visión dominante en el mundo —y de la cual México no es ajeno— es aquella que aprecia al proceso democrático como un simple proceso por medio del cual se consiguen decisiones aplicables administrativamente; es decir, la masa de votantes solamente define cuál de las élites en contienda ha de gobernar: estamos ante una visión schumpeteriana o minimalista<sup>3</sup> (Aziz y Alonso, 2009, p. 108).

- 
2. Esta corriente de pensamiento fue propuesta por Thomas Marshall y desarrollada por Guillermo O'Donnell; sostiene que, más allá del ámbito electoral (procedimental), la democracia debe apoyar los derechos civiles, económicos, políticos y sociales, además de permear todas las esferas de la vida social.
  3. Esta corriente, propuesta por Joseph Alois Schumpeter, destaca lo procedimental: la democracia solo es un método de arreglo institucional para conseguir decisiones políticas aplicables administrativamente.

En este orden de ideas surgen algunas preguntas de índole fundamental: ¿Qué es realmente la libertad para los demócratas?, ¿la libertad solamente se ciñe a escoger entre una limitada opción de élites gobernantes?, ¿la libertad solo se ejerce cada tres o seis años, o es un ejercicio constante mediante el cual se debe obtener más y mejores derechos, así como condiciones de desarrollo integral colectivo?, ¿la libertad de mercado entra en los rangos constitucionales?, ¿se puede reducir la brecha de desigualdad para alcanzar niveles dignos sin lesionar las economías domésticas?, ¿se puede hablar de gobernabilidad en una rampante disolución del Estado de Derecho?

Desde la perspectiva procedimental de la democracia y el modelo de vida occidental, se debe entender como el proceso “legitimador” a través del cual los ciudadanos pueden expresar su aprobación al *statu quo*, sin obtener un beneficio más tangible o de gran arraigo social; es decir: las grandes reformas de Estado y de nación se dejan fuera de la órbita del procedimiento democrático.

Estas dinámicas de democracia procedimental dejan de lado la esencia del concepto de ciudadanía, que tiene como base mínima la igualdad en la posesión y el ejercicio de los derechos, que está asociada a la pertenencia a una comunidad (en resumen: se habla de derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado). Más aún, la ciudadanía como elemento político está compuesta por tres dimensiones: 1. *dimensión política*, que aglutina todos los derechos políticos del individuo (votar y ser votado, participar en las decisiones políticas, etcétera); esta esfera es quizás la más vinculada a lo procedimental; 2. *dimensión civil*, que implica la libertad de tránsito, derecho a la individualidad, a la justicia y a la propiedad; 3. *dimensión social*, que tiene como premisa fundamental la garantía de que toda persona tiene derecho al empleo, la educación, la vivienda y todo tipo de derechos que requieren ayuda estatal.

Como se puede apreciar, las democracias (tipificadas según diferentes enfoques politológicos) de baja intensidad, y por tanto de ciudadanía débil, se han concentrado más bien en garantizar la esfera política, dejando de lado en la ecuación a los aspectos fundamentales que legitiman a cualquier forma de gobierno.

Sin ir más lejos, las complejas relaciones entre democracia, gobierno, mercado y ciudadanía abrevan pautas rituales que fragmentan los territorios y se sumergen en postulados que intentan cobijar una retórica de bienestar con principios de identidad mal entendidos, debido a que en los lenguajes *neoliberalizadores* la participación del Estado, en su búsqueda de homogenizar a los desprotegidos, provoca una latente premisa de rabia social, que produce colectivos pretorianos que tarde o temprano buscarán la ruptura con los contratos sociales occidentalizados.

Por ello, en tanto la democracia no deje de plantearse como un simple método, jamás se conseguirá que realmente sea el *elixir de la libertad*, ya que como dice Marcos Roitman (2007), *cuanto más se predica vivir en sociedades democráticas (bajo el orden minimalista) más se degrada la condición humana* (Roitman, 2007)

## II. LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS, BALANCE Y PERSPECTIVAS

El siglo xx latinoamericano se caracterizó por ser una época convulsa y llena de cambios políticos de largo alcance y gran implicación social. Por un lado, existieron democracias de gran aliento, como la chilena, que por más de 70 años vivió estabilidad en todos los sentidos, a la par que regímenes democráticos que cayeron estrepitosamente o, como el caso de Venezuela con Hugo Chávez y la asunción al poder de Nicolás Maduro y lo que se vivió como la “pelea democratizadora por la silla presidencial” de Juan Guaidó.

Los contrastes entre las democracias del continente que perduraron y aquellas que fueron víctimas de su propia arquitectura parecen ser un tema propio de un análisis más exhaustivo; sin embargo, lo que sí es necesario establecer es que todo régimen legal está imbricado en una tesis más ligada a la forma como se entiende la democracia y a cómo se percibe desde las personas mismas.

Por consiguiente, la democracia como forma de gobierno exitosa no solo pasa por el aspecto de cubrir procedimientos o trámites, sino también lleva dentro de su misma genética la necesidad de poseer el reconocimiento y fomentar la más amplia participación social, incluida aquella en la

cual se considere la hechura de las políticas económicas que, hoy por hoy, se privilegian solo para los órganos legislativos de Estado.

En este sentido, es fundamental destacar que la democracia mantiene una legitimidad dividida en dos pilares: por un lado, la *legitimidad de origen*, que se sustenta más en el sentido de que el gobierno democrático sea el producto de un proceso electoral, basado en reglas claras y equitativas, en tanto que, por otro lado, se habla de una *legitimidad de ejercicio*, que se origina a partir del ejercicio gubernamental de toma de decisiones; esto es, de cómo se vincula con la sociedad, si lo hace o no dentro del marco del Estado de Derecho, o si las decisiones son lo suficientemente socializadas y aceptadas por la población.

Por consiguiente, una democracia incluyente requiere por fuerza ciudadanos activos que participen y visualicen en la democracia una forma de trascender y transformar su realidad; no obstante, los resultados en nuestra región distan de dar claridad del rumbo hacia donde se dirige la maquinaria gubernamental, partiendo de la cosmovisión de que cada ciudadano es *titular de una fracción de poder*.

De acuerdo con el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) denominado *Nuestra Democracia* (2010), el haber dejado atrás desde hace tres décadas el militarismo no implica la consolidación de la democracia, ya que, superada la transición, se abre una nueva etapa: la “postransición”, que plantea interrogantes acerca de la capacidad de la democracia para ampliarse y sobrevivir, para ser *sostenible*.

En consecuencia, América Latina está a la búsqueda de su personalidad democrática, ya que, a pesar de que se repudian las dictaduras militares, ya no existe el enamoramiento con la democracia tan típica y arraigada, dada su escasa presentación de resultados; es decir, la democracia no ha dado los resultados que se esperaban, sino ha sido un sistema político que ha tenido altos costos en materia económica y poco impacto en la toma de decisiones.

Sin embargo, la democracia en América Latina se ha transformado en una retórica donde casi todo el discurso político acerca de ella gira en torno a los valores aceptados, a su axiología más que a sus resultados. Esta circunstancia genera, ante todo, conflictos de índole real y formula una pregunta toral: ¿Cuáles son los retos de la democracia en este siglo XXI?

De modo que resulta altamente revelador el diagnóstico que realiza el PNUD, cuando afirma que los problemas de las democracias latinoamericanas son básicamente cinco: 1) *debilidad estatal*, derivada de la escasa influencia que tienen los gobiernos nacionales para aplicar el control legal en sus territorios; 2) *crisis de representación*, que tiene su máxima expresión en la poca confianza de los ciudadanos en sus representantes, y sobre todo en la lejanía que sienten hacia ellos; 3) *desigualdad en la riqueza*, que se traduce en inequidades en el desarrollo de las ciudades y de las personas; 4) *pobreza multidimensional*, que limita la movilidad social y el desarrollo personal de los ciudadanos, y 5) *cesarismo*, que habla de la proclividad de los sistemas políticos latinoamericanos a impulsar figuras ejecutivas con un alto control específico del proceso político (hace referencia al César en la Antigua Roma).

### III. HERRAMIENTAS PARA DINAMIZAR LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA

Ya que la mayoría de las democracias latinoamericanas presenta obstáculos para el adecuado desarrollo de su potencial, es significativo pensar en herramientas que dinamicen estas democracias y las haga incluyentes, a través de nuevas formas de inclusión social en la toma de decisiones.

De acuerdo con el documento *Nuestra democracia* (2010), publicado por el PNUD, los regímenes democráticos de América Latina:

Deben hacer frente a tres desafíos para el ejercicio democrático del poder: articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación; fortalecer la organización republicana del Estado, es decir, la independencia de los poderes, su control mutuo y las instancias de rendición de cuentas, e incrementar en el marco de dichos controles republicanos, el poder político real del Estado, modernizando sus organizaciones y proveyéndolas de recursos humanos eficaces (PNUD, 2010).

Con lo anterior señalado, se han dado los primeros pasos para la generación de democracias más incluyentes, por medio de la apertura a la toma de decisiones del gobierno, a la fiscalización de procesos y, sobre todo, a la

generación de legitimidad, no solo electoral sino también de ejercicio de gobierno y cocreación de agendas públicas.

### *III.1. Inclusión en la toma de decisiones de gobierno*

De acuerdo con el PNUD, el principal obstáculo para una verdadera democracia incluyente es el hecho de que actualmente la mayoría de los sistemas políticos no cuentan con mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos participen en la toma de decisiones, más allá del proceso electoral en el cual se nombran autoridades.

Bajo este arreglo institucional, las elecciones se convierten en la única forma de contención social, lo que hace que el proceso caiga en una especie de descrédito y desánimo de la colectividad.

Por ello, el primer paso para dinamizar las democracias de la región es pasar de la democracia electoral a la democracia participativa, por medio de la inclusión en la legislación de los países y la puesta en práctica de algunas figuras legales y de participación ciudadana tales como:

- a) *Consulta popular*: diseñada como un mecanismo de participación, mediante el cual los ciudadanos pueden intervenir en la discusión pública de asuntos de trascendencia nacional, de manera que su voluntad, vinculante conforme dicte la ley, pueda incidir en el debate y las decisiones que adoptan los órganos representativos del Estado. En el caso de México tenemos que esta posibilidad está sujeta a que lo solicite el 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso, o el 2% de la lista nominal de electores. Además, para que la decisión sea vinculante se requiere la participación del 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, lo que es materialmente imposible.
- b) *Plebiscito*: de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa (SIL), este es un mecanismo de democracia semidirecta que permite la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. El plebiscito es un vínculo de comunicación entre la sociedad y el gobierno por medio del cual este convoca a los ciudadanos a ejercer el sufragio, para manifestarse a favor o en contra de una propuesta o medida pública. Si bien esta figura es relativamente parecida a la consulta popular, lo

cierto es que en esta se debate una legislación en particular y tiene implicaciones más vinculatorias.

- c) *Referéndum*: es el mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes que son competencia del congreso. La convocatoria al referéndum regularmente se realiza antes de que las comisiones correspondientes emitan un dictamen sobre el asunto que se somete a consulta. Se considera un mecanismo para complementar y legitimar las acciones de gobierno, como un termómetro social para conocer el respaldo de que goza un gobierno entre la ciudadanía (SIL, 2019).
- d) *Presupuesto participativo*: de acuerdo con Ubiratán de Souza, un reconocido economista que tuvo la oportunidad de encabezar la primera experiencia de presupuesto participativo (PP) en Brasil, el PP es:

un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública (Briseño, 2011, p. ).

### *III.2. Fiscalización de procesos*

En este apartado se considera que la fiscalización de procesos tiene que ver con la vigilancia que los ciudadanos mantienen del ejercicio gubernamental; en este sentido, resulta más que novedosa la figura de la veeduría ciudadana, que en México ha sido adoptada bajo el nombre de contralorías sociales (aunque contienen elementos característicos cada uno de ellos).

Dado el diagnóstico poco favorable que realiza el PNUD en torno a los retos de las democracias en el continente, que van desde la reactivación de esquemas de participación ciudadana hasta modernización institucional es que en América del Sur nacen las veedurías ciudadanas como organismos intermedios entre el gobierno y la sociedad civil destinadas a vigilar el adecuado ejercicio gubernamental.

Estas novedosas figuras —que están plasmadas en la legislación venezolana, colombiana, ecuatoriana y brasileña— mantienen pertinencia en el sentido de que representan una ventana de oportunidad para la generación de capital social en las comunidades dada la alta implicación de los ciudadanos en la vigilancia del gobierno. Las veedurías —al contrario de los esquemas de contraloría gubernamental o de auditoría— implican un proceso dinámico donde la fiscalización de los recursos económicos y de la actuación de los entes gubernamentales o proveedores del aparato administrativo es evaluada no en una etapa posterior a la ejecución de los procesos sino en el momento justo en que la acción está sucediendo (Mora, Gómez, Macedonio, 2013, p. 23).

Al mismo tiempo, estas contralorías o veedurías garantizan el tamizaje de una cultura de la transparencia y rendición de cuentas que, de 2010 a la fecha, sigue marcando agenda en los institutos políticos y

### *III.3. Legitimidad de ejercicio de gobierno*

En el tema de la legitimidad se puede hablar de que dentro de una democracia existen cuando menos dos tipos de legitimidad, una que proviene de origen y que tiene vinculación con el proceso electoral. En este sentido, la legitimidad de origen se genera en el proceso electoral por medio de la elección libre de las autoridades.

Con esta premisa, todas las democracias mantienen legitimidad de origen; sin embargo, la legitimidad de ejercicio de gobierno es aquella que se obtiene por medio de la vinculación con la sociedad dentro del marco del Estado de Derecho.

Los gobiernos latinoamericanos han obtenido legitimidad de origen, dadas las condiciones de los procesos electorales; sin embargo, son carentes de sustento formal de ejercicio de gobierno, dado que no tienen elementos que les generen arraigo social.

Una evidencia del grave estado de la democracia en nuestra región lo presenta el Informe sobre Gobernabilidad en Latinoamérica 2017, que afirmaba que el 56% de los ciudadanos latinoamericanos estaría dispuesto a aceptar un régimen totalitario si se resolvieran sus problemas económicos.

De lo anterior se puede presentar un conjunto de elementos mínimos indispensables que sumen las dimensiones necesarias para sostener

que las democracias, sus asignaturas pendientes, así como la participación ciudadana, van de la mano de un ecosistema político-económico que a continuación se presenta en la tabla 1, propuesta por Marroquín Pineda (2015), especialista en democracias latinoamericanas:

**Tabla 1**  
Dimensiones e indicadores de la calidad democrática  
según la propuesta de Levine y Molina

<i>Dimensiones</i>	<i>Indicadores</i>
Decisión electoral	1. Sufragio universal: ampliación o no del derecho al voto a los nacionales que habitan en exterior, y a los extranjeros que han residido por un tiempo considerable en el país.
	2. Frecuencia: mientras más corto el mandato, mayor será el control ciudadano (tiempo promedio entre las elecciones legislativas).
	3. Elecciones libres: existencia o no de candidaturas independientes.
	4. Elecciones imparciales: encuestas de actitudes políticas respecto de la limpieza de las elecciones, acceso de los partidos a los fondos públicos, utilización del gobierno de fondos públicos para su campaña.
	5. Libertad de prensa y múltiples fuentes de información (índice de FH de libertad de prensa); igualdad de la población en recursos cognitivos (nivel de acceso a la educación de nivel medio o superior), nivel de tolerancia (la actitud hacia minorías políticamente activas).
Participación	1. Participación electoral: porcentaje de la población en edad de votar que acude a las urnas, amplitud de los cargos y temas sujetos a votación (oportunidades de votación que la población ha tenido en un período determinado).
	2. Participación en partidos y organizaciones sociales: encuestas de actitudes políticas respecto de membresía de partidos u otras organizaciones sociales.
Representatividad	1. Representación de los diferentes sectores de la población en los cuerpos deliberantes en proporción con su peso en la población (representatividad de la legislatura respecto de grupos étnicos, clases y género).

<i>Dimensiones</i>	<i>Indicadores</i>
Responsabilidad	1. Responsabilidad horizontal: equilibrio entre ramas del gobierno, poderes legislativo y judicial independientes y honestos (nivel de corrupción en el país).
	2. Responsabilidad vertical: calidad de los procesos electorales; posibilidad de reelección que permita premiar o sancionar, y nivel de institucionalización del sistema de partidos (a mayor estabilidad del sistema de partidos más fácil será responsabilizar a estos por sus políticas).
	3. Responsabilidad social: ejercicio efectivo de las libertades de asamblea, asociación y petición (encuestas de actitudes políticas relativas al porcentaje de ciudadanos que realiza actividad para resolver problemas de la comunidad).
Respuesta a la voluntad popular	1. Nivel de armonía entre la opinión pública, la acción de los líderes y las políticas públicas: disponibilidad e intensidad del uso de las iniciativas populares de ley, la revocación del mandato, los referendos y los presupuestos participativos; apoyo del público hacia aspectos específicos de las políticas públicas; nivel en que la población considera que sus acciones influyen en la orientación de las políticas públicas.
Soberanía	1. Las políticas públicas están bajo el control efectivo de los funcionarios elegidos: autonomía en política económica basada en el peso de la deuda externa sobre la economía del país, y control del poder civil sobre el militar.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Marroquín Pineda, basado Levine y Molina (2007, 2011).

Las dimensiones anteriormente citadas sitúan el debate de la democracia como uno de los más grandes ausentes que, hoy por hoy, se hacen indispensables para acortar la brecha de desigualdad entre los que más tienen y los que nada poseen.

Quizá para sostener que una democracia está consolidada, o se encuentra en vías de solidez institucional, ella deberá tener la capacidad de contar con una cantidad de recursos que le permita responder a las demandas ciudadanas de origen minoritario; dicho sea de paso, en las democracias, la voz de los excluidos debe tener prioridad al integrar agendas públicas y cocreación de gobiernos resilientes y eficaces.

#### **IV. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO EN AMÉRICA LATINA**

Ante este panorama, el futuro de la democracia debe ser el retorno a su verdadero propósito: hacer valer la voz de los ciudadanos y dotarlos de mayores derechos, prerrogativas y responsabilidades.

Los ciudadanos modernos no temen a las responsabilidades, temen a ser ignorados, a no ser considerados y, sobre todo, al paternalismo estatal. Los nuevos ciudadanos del mundo no consideran que sea una obligación del Estado proveer todo, pero sí ven como una obligación estatal garantizar las condiciones para que cada cual, en igualdad de condiciones y con plena vigencia del Estado de Derecho, consiga lo que desea.

Un gobierno que garantiza libertad no es solamente aquel que defiende la libre empresa: es aquel que defiende el derecho soberano de sus gobernados a estar inconformes, a manifestarse y a actuar en consecuencia. Por su parte, un gobierno democrático no surge de las elecciones, es aquel que día a día se esfuerza por entender las necesidades de sus gobernados, por darles la mejor respuesta y, sobre todo, por brindarles las herramientas para su mejoramiento constante: servicios de calidad educativos, médicos, públicos y de esparcimiento.

En efecto, la democracia debe ser entendida desde una concepción integral donde el ciudadano y los derechos de ciudadanía logren afianzarse como el fiel de la balanza; es decir, una visión maximalista de la democracia que incluya, lógicamente, los procedimientos de la actual democracia, pero que innove y los lleve más allá.

El nuevo Estado y los ODS deben pugnar por transitar de la supeditación al mandato de los organismos internacionales al del nacionalismo y la protección del mercado interno; se debe impulsar una agenda que permita que la sociedad decida cuál debe ser el modelo de desarrollo económico que se desea.

Se considera que dos de los grandes objetivos de la nueva economía mundial deben ser los que señala Marcos Roitman como fundamentos de las tesis keynesianas:

- Industrializar y transformar las estructuras oligárquicas por medio de una intervención del Estado es el camino para superar las relaciones centro-periferia.
- La etapa de despegue económico debe ser acompañada de un proceso de ahorro con altas tasas de inversión y una tecnología de elevado rendimiento y bajo costo.

De igual forma, se debe impulsar la participación del Estado en las decisiones más trascendentes de cualquier nación: es inconcebible que existan materias tan prioritarias como la defensa nacional en manos de particulares, mercenarios que bajo cualquier motivo pueden aniquilar a un Estado y su población, la historia lo demuestra: El Estado Romano del siglo v de nuestra era fue destruido por los mercenarios que en algún momento defendieron las fronteras del Imperio Latino.

## **V. CONCLUSIONES**

Como ciudadanos, como latinoamericanos y, más aún, como mexicanos, se tiene la misión de evitar que la sociedad colapse víctima del miedo, la inseguridad y los poderes facciosos que buscan la consecución de sus fines particulares. Se deben buscar los medios a través de los cuales se aspire a la autodeterminación, la justicia y el desarrollo.

La misión del Estado mexicano y la democracia mexicana del siglo XXI debe ser asegurar las condiciones para que los mexicanos, sea cual sea su condición, puedan mejorar, salir de su postración y avanzar con paso firme rumbo al desarrollo integral de sus potencialidades.

La democracia como afianzamiento de la ciudadanía es posible; lo que falta es decisión y acción desde la bilateralidad (desde el gobierno, y más aún desde la sociedad).

El capitalismo y la democracia no son, por definición, sistemas necesariamente complementarios: el primero se sustenta en el derecho de propiedad y parte de una situación de desigualdad para reproducirla a escala ampliada; la segunda, en cambio, da prioridad a los derechos de ciudadanía para todos y reconoce la libertad y la igualdad

como sus dos piedras angulares. Por eso, la dominación capitalista afronta una tensión inevitable cuando debe articularse con un régimen político democrático, y no logra hacerlo si no se establece un compromiso (Nun, 2002, p. 63).

Por lo anteriormente señalado, se puede apostar a que no es un constructo de Estado de Bienestar, sino una lógica de reducción de corpus marginales o residuales que nada abonan al discurso de la inclusión y la estabilidad normativa de la gobernanza en las economías neoliberales.

Es imposible sostener que las democracias son regímenes políticos con los cuales se consolida y fortalece el Estado de Derecho; para que esto suceda, al menos en los sistemas de gobierno presidencialistas, debería contener la figura de revocación de mandato efectivo a mitad de los periodos constitucionales para lograr la participación ciudadana efectiva, la aplicación presupuestal y económica de cara a las demandas sociales y, lo más importante, la apuesta de retar al sistema de los grandes capitales para entrar en una lógica racional liberal de economía de Estado.

## REFERENCIAS

- Aziz, A. y Alonso, J. (2009). *Una democracia vulnerada*. Miguel Ángel Porrúa – Centro de Investigaciones y Estudios Superiores (CIESAS).
- Briseño, C. (2011). *Presupuesto participativo, herramienta para la democracia*. Congreso del Estado de Jalisco e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Roitman, M. (2007). *Democracias sin demócratas y otras invenciones*. Sequitur.
- (2007). El neoliberalismo y América Latina. En *Democracias sin demócratas y otras invenciones*. Sequitur, pp. 17-43.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Nuestra democracia: un balance de los logros y falencias de la democracia latinoamericana*. PNUD.
- (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2ª ed. Altea. Taurus. Alfaguara.
- Marroquín, T. (2015). La medición de la calidad democrática: Contrastando dos propuestas. *Acta Republicana, Política y Sociedad*. 14(14), pp. 13-22. Disponible en: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/republicana/pdf/ActaRep14/2.pdf>.
- Mora, D., Gómez, M. y Macedonio M., O. (2013). Veedurías ciudadanas: una forma innovadora de dinamizar la democracia. *FIMPES*, 2(3), pp. 20-27.

Disponible en: <https://www.fimpes.org.mx/images/revista/documento/Revista-CIF-3.pdf>.

Nun, J. (2002). *Democracia: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Gobernación (2013). *Sistema de Información Legislativo (SIL)*. SIL. Gobernación. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

# BIOECONOMÍA, DESARROLLO SOSTENIBLE Y PANDEMIAS: RECONSTRUCCIÓN HISTÓRICA, DESCARBONIZACIÓN ECONÓMICA Y CRECIMIENTO DESIGUAL

GIOVANNI CARLOS ARGEL FUENTES<sup>1</sup>  
*Universidad de Córdoba, Colombia*

FRANK BRADY MORALES ROMERO<sup>2</sup>  
*Universidad del Atlántico, Colombia*

## Resumen

El objetivo principal de esta investigación será analizar el concepto bioeconomía, su enfoque, y sus tipologías e instrumentos y medidas de descarbonización de la economía europea como tránsito de los combustibles fósiles al aprovechamiento de la biomasa y los activos biológicos sustanciales, para luego revisar las medidas adelantadas en los países de la región Caribe frente a los programas de economías verdes, biocomercio y economía azul. El método a utilizar será el comparativo, porque nos permitirá rastrear diferentes escenarios en el ámbito internacional y sus distintos programas de acción sostenible, y compararlos con los de la región Caribe. Como resultado de investigación, entendimos que el desarrollo sostenible está asociado indiscutiblemente al crecimiento económico de los países, y que sus activos ecológicos son fuentes de riqueza.

**Palabras clave:** bioeconomía, economías verdes, desarrollo sostenible, principios de economía azul y descarbonización global

- 
1. Profesor titular. Decano en la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Administrativas. Universidad de Córdoba.
  2. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Dr. Rafael Beloso Chacín, Venezuela. Docente en la Universidad del Atlántico, Barranquilla, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0094-1412>. Correo electrónico: [frankmorales@mail.uniatlantico.edu.co](mailto:frankmorales@mail.uniatlantico.edu.co).

## Bioeconomy, sustainable development and pandemics: Historical reconstruction, economic decarbonization and uneven growth

### INTRODUCCIÓN

La búsqueda efectiva de escenarios de competitividad, limpios y ecológicamente sostenibles, se potencia a partir del uso de enfoques articulados al desarrollo endógeno con políticas públicas, pluralistas, participativas y democráticas en el campo de la ingeniería y la modelación de los sistemas productivos con enfoques ambientales y conservacionistas. Usaremos el término bioeconomía para referirnos a uno de esos escenarios de cambio, que permiten transitar de una economía lineal y productivista, depredadora de los recursos naturales y biofísicos, hacia economías colaborativas, remanufacturadas biológicamente y reciclables en la producción de bienes tangibles e intangibles para la sociedad.

La situación pre y pospandemia en los países en el mundo demanda acciones intervinientes con el fin de garantizar desarrollo sostenible; en ese sentido, y atendiendo a la urgencia de las regiones y a las necesidades de establecer cambios en el modelo de desarrollo y en las estrategias de consumo, es pertinente enfrentar retos y nuevos desafíos de orden ambiental, económico, social, político-institucional, y esencialmente en el campo tecnológico, con el fin de afrontar los desafíos del deterioro y la degradación producida por la explotación agresiva y comercial de los sistemas productivos, y por la urgente necesidad de construir un futuro bioeconómico equilibrado, en paz con el medio ambiente y articulado con la reducción de los impactos que garanticen biodiversidad, seguridad alimentaria y una estructural sostenibilidad entre lo económico y el entorno ambiental. Es necesario un nuevo modelo socioeconómico que elimine la pobreza generada, en gran parte, por el debilitamiento de la economía, el alto desempleo, el fuerte gasto público de los Estados para contrarrestar el agotamiento producido por la explotación originada de los combustibles fósiles, y el alto desorden social, que también impacta negativamente en la producción sostenible de bienes y servicios.

En ese sentido, la bioeconomía y la descarbonización de los sistemas productivos basados en combustibles fósiles se asocian con una alternativa de futuro para salvar en gran parte el consumo depredador de materias primas y de contaminación con residuos sólidos como líquidos. Es allí donde se debe concentrar la agenda de políticas públicas en los países de América Latina y el Caribe, con el fin sustancial de reducir las brechas y desigualdades sociales que están asociadas, hoy más que nunca, a una depredación constante y progresiva de los recursos naturales y biofísicos en el territorio.

América Latina y el Caribe presentan serios y estructurales problemas en su desarrollo, una existencia de limitaciones profundas, aun, que contrastan con los vectores estratégicos planteados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en la implementación de las acciones definidas en la Agenda 2030. Es necesario optar por un nuevo modelo de desarrollo sostenido específicamente en economías verdes, biocomercio, economías azules, megaciudades biodiversas, que articulen lo urbano con lo rural; nuevas formas de reimaginar, reciclar, reparar o reinstrumentalizar procesos industriales que nos ayuden a construir bioproductos y biodiverciudades articuladas a la definición de un cambio sustancial transformacional en la vida económica lineal actual.

De manera un tanto paradójica, la pandemia y la crisis generada por el nuevo virus SARS-CoV-2 (causante de la covid-19) han detonado voces importantes que demandan profundizar el desarrollo sostenible y “regresar mejor” a una nueva era post covid-19. Muchas de estas voces distintas provienen de América Latina. De hecho, este artículo se concentra en explicar esas voces y recomendar, a partir de la investigación de experiencias y comparación de casos, la evolución dinámica de un modelo permeado por la economía biológica global, por la circularidad de la producción y el análisis de las transiciones de una *economía lineal* a *economía de la re-utilización*. Es decir, conciencia diferente, que requiere ser más resiliente productivamente hablando, por lo menos a partir de esta pandemia; con mayor visión de cambio y transformación, fundamentalmente elevando los niveles de productividad, sin dañar el entorno.

## LA BIOECONOMÍA: CONCEPTOS Y TIPOLOGÍAS

Las desigualdades sociales, económicas y ambientales han circunscrito un campo de acción interviniente, que requiere una urgente intervención y un cambio en los países del mundo. El crecimiento económico y la inestabilidad del desarrollo sostenible son cada día más preocupantes y se han profundizado con el surgimiento de la pandemia (SARS-Cov2) de manera imprevista, progresiva y mortal.

En la dinámica de estos factores clave de deterioro y atraso surge el estudio de la bioeconomía como base sustentable para afrontar y profundizar en la producción de recursos biológicos y naturales que, con la utilización de su reciclaje como aprovechamiento del valor agregado ya utilizado, pero no enajenado y perdido, se postule como un escenario probable de éxito futuro.

La bioeconomía es la utilización de sistemas productivos sostenibles a partir de una *economía derivada de la producción de recursos biológicos renovables* y de la transformación de estos productos en un material con alto valor agregado. El fondo sustancial es transitar hacia un sistema de conocimiento e información integral que permita a las comunidades y los diferentes actores económicos instruirse en el uso sostenible de los recursos biológicos y físicos, facilitando así la biodegradabilidad, la bioprospección, la bioética y la reducción o mitigación de impactos de destrucción del ambiente, por desechos, contaminación, residuos, gases y demás. Es decir, la “descarbonización” u “oxigenación” natural de la economía.

Dificultades como la *garantía en el suministro de alimentos y la mitigación del cambio climático* son algunos de los problemas a los que se hace frente por medio del desarrollo tecnológico y científico propuesto desde la bioeconomía. Al respecto, Hodson (2018) manifiesta que:

Desde finales del siglo xx fue surgiendo y tomando cada vez más fuerza en el mundo el concepto de la bioeconomía, también conocida como economía de base biológica, o economía bio-basada, que es la transformación del conocimiento de las ciencias de la vida en productos nuevos, sostenibles, ecoeficientes y competitivos, por lo que constituye una alternativa importante para la sostenibilidad del planeta. Se trata de

un proceso disruptivo de transformación social altamente dinámico y complejo, con perspectivas de políticas a largo plazo y de cambios sociales (p. 189).

En ese sentido, el desafío es inminente y oportuno en este momento y en el futuro. Se estima que los miles de millones de habitantes requerirán nuevos alimentos, los funcionales, por ejemplo, igualmente menos desertificación de la tierra, más aire limpio, menos degradación del suelo y mejores garantías para evitar la consolidación de mayor pobreza multi-dimensional como monetaria en el territorio.

En el marco de las experiencias en este ámbito, muchos países han emprendido acciones con alto contenido en la generación de remanufacturas, reciclaje y recirculación. La Comisión Europea, por ejemplo, diseñó una estrategia en materia de bioeconomía que consiste en orientar el desarrollo económico hacia un uso sostenible de los recursos existentes, asociada a la reducción de emisiones contaminantes, y dirigida a la economía circular empresarial. La estrategia es conocida como: “La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa”.

De hecho, la Unión Europea está comprometida y articulada con la aplicación de la Agenda 2030, en el marco de los ODS para el planeta. En sí, el desarrollo sostenible y la bioeconomía son vectores estratégicos de transformación e impacto en el medio ambiente. Por ejemplo, la agenda europea de bioeconomía sostiene los siguientes objetivos: a) producción de alimento viable, b) gestión adecuada de recursos naturales, c) medidas preventivas frente al clima, d) desarrollo territorial ordenado y equilibrado, y e) contribución al suministro continuado de alimentos o seguridad alimentaria en el territorio. Como se evidencia, son objetivos articulados con los ODS y derivaron en el Plan de Acción para Economía Circular, actualmente vigente.

Conforme a la experiencia europea, se puede deducir que los beneficios potenciales de la transición hacia escenarios de bioeconomía sostienen procesos de intervención como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles, un proceso de transformación en materia de la gestión de recursos, y la mejoría de la seguridad alimentaria. De hecho, para sostener un escenario de este orden es importante la generación y la sostenibilidad de

empleos en zonas rurales y urbanas, y la creación de mercados agrícolas, diferentes a los de los alimentos, que se basen en bioenergía y la valorización de productos, subproductos y residuos agrícolas y agroindustriales, lo que representaría una fuente de actividades y de ingresos alternativos propicios para las áreas rurales. Los retos estarían concentrados en aprovechar los ODS paralelamente con las disposiciones de las cumbres de cambio climático, con el fin de enfrentar retos sociales y económicos, tales como el cambio climático, la escasez de recursos naturales y la contaminación ambiental (Mc Cormik y Kautto, 2013).

Es evidente, con los avances mortales de las distintas pandemias, que los países del mundo han tenido un fuerte golpe en sus economías. Por ello, lo ganado en términos de crecimiento, empleo, destrucción de la informalidad, reducción de la pobreza multidimensional y reducción del déficit fiscal (provocado por el control al alto gasto público en los países), en estos últimos veinte años se verá deteriorado y se generarán aumentos negativos en distintas variables a lo largo del próximo decenio. Ello derivará en impactos ambientales o emergencias ecológicas, ante lo cual es urgente el uso del enfoque de la bioeconomía y el biocomercio. Un ejemplo fundamental, frente a lo anterior, ha sido la propuesta de la Comisión Europea (CE) que presentó para el año 2020, ante las dificultades generadas por la pandemia de la covid, el paquete Pacto Verde Europeo (*Green Deal*) es el nuevo Plan de Acción para la Economía Circular, a favor del crecimiento sostenible; sabemos que hay tendencias fuertes a la conciencia colectiva sobre la protección al planeta y el deterioro de la biosfera. Lo manifestado hasta hora promueve un nuevo modelo de desarrollo económico sostenido en una economía de biomasa que produzca bioproductos, reciclables, reparables y reutilizables, con menor costo y con menor impacto en el entorno ambiental.

En general, la estructura de la bioeconomía se sostiene en eliminar el uso de combustibles fósiles, aprovechar el entono productivo sin ir en detrimento de los recursos naturales, y fomentar el biocomercio sin generar acción con daño al sistema ambiental. En ese sentido, Hodson (2018) afirma que:

El enfoque de la bioeconomía aspira a copiar los fundamentos de la inteligencia biológica, en la cual un ser vivo constituye una maquinaria capaz de procesar una serie de compuestos (principalmente de origen orgánico) para transformarlos en energía, biomasa y otros subproductos (p. 189).

Es decir, el Pacto Verde, anteriormente citado, y el objetivo de la Comisión es garantizar bienes (no alimentarios) que se fabriquen con la consigna de mayor duración (veto a la obsolescencia programada), con el fin de que sean *más fáciles de reutilizar, reparar y reciclar (las tres R)*. En ese sentido, el próximo milenio estará asociado a la reutilización o la circularidad de productos en la electrónica de consumo y las tecnologías de información y comunicación, electrodomésticos, baterías y vehículos, envases, plásticos, textiles, construcción y alimentación, con la perspectiva de garantizar sostenibilidad y equilibrio climático como socioeconómico y diverso, prospectivamente para los próximos treinta años.

La bioeconomía exige la descarbonización, la desaparición o reducción sustancial de la huella de carbono, y concebir bienes y servicios que garanticen una economía verde y sustentable en el tiempo. En ese sentido, el vicepresidente ejecutivo responsable del Pacto Verde Europeo, Frans Timmermans, 2020 declaró que para alcanzar la neutralidad climática en 2050, preservar nuestro medioambiente natural y reforzar nuestra competitividad económica, es necesaria una economía completamente circular. Actualmente nuestra economía sigue siendo enteramente lineal, ya que solo el 12% de los materiales y recursos secundarios vuelve a entrar en la economía. Existe un enorme potencial que pueden aprovechar tanto las empresas como los consumidores (2020, p. 1).

Es inminente la transición ecológica y el salto a la reutilización de materiales en las empresas y en las comunidades. La sociedad requiere reimaginar y reutilizar lo que se está desperdiciando y está generando huellas de contaminación. Por ello es necesario trabajar por alianzas de intervención para desplazar la huella de carbono y reconocer medidas que generen oportunidades de negocio sostenidos en la economía ambiental, la economía naranja y las economías sostenibles circulares.

## 2. BIOECONOMÍA Y PANDEMIAS

Las historias que registran las pandemias, fuera de las atrofias y los impactos sanitarios, los alarmantes golpes a la economía, y fundamentalmente a los activos ambientales, definen afectaciones consumistas y depredadoras sobre los sistemas productivos. Si alguna dimensión se deteriora con una pandemia o con una guerra es el medio ambiente, y de hecho la sostenibilidad del patrimonio construido o biofísico. La infraestructura ambiental y ecológica es intervenida y a la vez se recrudece la fuerza de la contaminación por emisiones. Todo ello es producto de la explotación de la tierra y de los recursos naturales por parte de los actores económicos, que desean a toda costa sobrevivir.

En ese sentido, la bioeconomía, en el marco de sus componentes, se consolida en tres pilares, a partir del aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos renovables; a saber: la producción de alimentos y piensos, la obtención de bioproductos (preferencialmente con valor agregado) y la producción de bioenergía, e incluye varias industrias y sectores: agrícolas, forestales, pesqueros, de alimentos humanos y animales, de producción de pulpa y papel, así como parte de las industrias química, biotecnológica y de energía. Su estrategia resalta la oportunidad de lograr el crecimiento económico, y al mismo tiempo garantizar la seguridad de los recursos biológicos y su uso eficaz y sostenible (Cristóbal, 2018, p.160).

Como puede entenderse y evidenciarse, el centro y el enfoque de este modelo se dirigen a sustentar la salud del individuo en el futuro. Por ello los impactos de las pandemias no solo serán de trascendencia en la salud colectiva (es *per se*), sino también se dirigen a su vez a la destrucción de activos ambientales, como ha ocurrido en la historia de las mismas.

Veamos brevemente la experiencia adquirida, frente al tratamiento de la sostenibilidad y la tipología de medidas emitidas durante las emergencias ecológicas *vs.* la situación sanitaria, como la decretada en Colombia a partir de marzo de 2020.

## *2.1 Evolución e impacto de las pandemias: inicios del siglo XX*

El afán por la competitividad desenfrenada, en el marco de la globalización emergente de mercados, ha generado aislamientos y rupturas del tejido humano como socioeconómico en las relaciones sociales de producción. Ello ha transformado los sistemas productivos, y será más impactante en el futuro, fundamentalmente en el marco del logro de la armonía entre la población y su entorno. En ese sentido, es pertinente revisar la evolución de las distintas pandemias en el marco de estas relaciones de mercado, en especial las de fuerte impacto en la dinámica económica mundial, en especial para los países de América Latina y el Caribe. Estudiemos brevemente, en el marco de esta evolución histórica, desde la gripe de España (1918) hasta la SARS-CoV-2 (2020), teniendo en cuenta sus efectos en la desestabilización económica, principalmente en el PIB, el empleo y las movilidades demográficas y en el impacto ambiental (en términos de la articulación proveniente entre los recursos naturales y la explotación de estos en el tiempo: bioeconomía y sostenibilidad de los bienes y servicios.

Para iniciar, hay que aclarar que se denomina pandemia a la propagación mundial de una nueva enfermedad. Se produce una pandemia de gripe cuando surge un nuevo virus gripal que se propaga por el mundo y la mayoría de las personas no tiene inmunidad contra él. Por lo común, los virus que han causado pandemias con anterioridad han provenido de virus gripales que infectan a los animales (OMS, 2010).

A continuación se evidencian las cifras históricas del impacto de la tasa de contagio  $R_0$  y la tasa de letalidad de las diferentes pandemias en la historia (véase tabla 1).

Nótese que las enfermedades más contagiosas en su  $R_0$ , a lo largo de la historia han sido sarampión, varicela, polio, VIH, peste bubónica y la covid 19. Los efectos sobre la letalidad son igualmente correlacionales; la peste bubónica, la polio, el VIH, el Ébola y la covid 19 son las de mayor incidencia en la correlación y su impacto en los fallecimientos a escala mundial. En ese sentido, al afectar sensiblemente la salud humana, las consecuencias de recuperación rebotan sobre la sostenibilidad de los recursos; es decir, se define un mayor compromiso de las materias primas en

**Tabla 1**  
Rangos de la tasa de contagio (infección) y letalidad (muertes)

	<b>R<sub>0</sub></b>	<b>Tasa de letalidad (%)</b>	<b>Grupos vulnerables</b>
<b>Covid-19, 2019</b>	<u>1.5-3.5</u>	<u>0.63-10.52</u> (9.4: Spain hoy)	<b>Mayores de 60 años</b>
<b>Ébola, 2014</b>	<u>1.5-2.5</u>	<u>60-70</u>	<b>Todos</b>
<b>Gripe A, 2009</b>	<u>1.5</u>	<u>~0</u>	<b>Menores de 65 años</b>
<b>Gripe española, 1918</b>	<u>1.8</u>	<u>≥2.5</u>	<b>Adultos jóvenes</b>
<b>Peste bubónica</b>	<u>2.8-3.5</u>	<u>50-60</u>	<b>Todos</b>
<b>Gripe común</b>	<u>0.9-2.1</u>	<u>~0</u>	<b>Niños y mayores de 65 años</b>
<b>Sarampion</b>	<u>12-18</u>	<u>15</u>	<b>Niños</b>
<b>Polio</b>	<u>5-7</u>	<u>15-30</u>	<b>Niños</b>
<b>Varicela</b>	<u>10-12</u>	<u>0.00025</u>	<b>Adultos jóvenes</b>
<b>VIH</b>	<u>2-5</u>	<u>100</u>	<b>Adultos jóvenes</b>

Fuente: <http://agendapublica.elpais.com/> (2020).

materia de seguridad alimentaria y se inician periodos de depredación de los recursos naturales.

Ahora bien, estas enfermedades infectocontagiosas se reproducen en la medida que se deforesta el planeta, que se explotan los recursos naturales y se carboniza día a día los sistemas de producción generadores de bienes y servicios. Por ello, las desertificaciones, las quemadas constantes en los bosques, la escasez de agua, la contaminación de fuentes hídricas, el crecimiento progresivo de inservibles y basura contaminante, y la urbanización y humanización de los animales, están evitando la interacción de las especies entre ellas y generan focos masivos de infección que se transmiten de animales a humanos (enfermedades zoonóticas) a corto y mediano plazos.

En esa vía de análisis, los problemas de intervención negativa y de alto impacto en el medio ambiente han provocado reacciones naturales que se reflejan en desequilibrios de los ecosistemas, y derivado en las infecciones citadas y enfermedades virales o bacterianas de alta letalidad en el plane-

ta. Si bien este aspecto no es central en este capítulo, y no se desarrolla con profundidad, ya que el énfasis será sobre su relación con el deterioro ambiental y el surgimiento de la bioeconomía y el biocomercio, es importante resaltar que, desde esta perspectiva, la salud humana es la más afectada sustancialmente, por la debacle del clima y la incorporación de la vida animal silvestre a la urbanización territorial, sin las precauciones pertinentes y tal vez violando códigos ambientales definidos.

Sobre los efectos ambientales, los factores más determinantes desde la gripe española hasta la fecha se pueden definir con cifras y argumentos sólidos, y son los siguientes: cambio climático, calentamiento global, mayor consumo de combustibles fósiles, a pérdida sistemática de la biodiversidad que resulta de la “transformación de los diferentes tipos de hábitat, la sobreexplotación de los recursos naturales y el comercio ilegal de las especies” (Bedoya, 2003, p. 99) y el efecto invernadero, que se redefine en un sistema de gases compuestos de químicos, como el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el metano (CH<sub>4</sub>) y el óxido nitroso (N<sub>2</sub>O); estos se acumulan en la atmósfera de la tierra y producen cambios climáticos e impulsan al calentamiento global (Rodríguez y Castañeda, 2020).

Por otro lado, los costos sanitarios que ocasionan estas enfermedades afectan aún más el deterioro ambiental, teniendo en cuenta el destino del gasto público que realizan los países para satisfacer plenamente las necesidades de salud pública en primera instancia. Las inversiones, por ejemplo, se concentran en compra de ventiladores mecánicos, camas tecnológicas para cuidados intensivos, vacunas, reactivos químicos, estudios epidemiológicos, construcciones hospitalarias y mejoramiento de redes de salud pública; posteriormente vienen las medidas económicas para la reactivación sectorial productiva y la atención a las distintas emergencias ecológicas, como el deterioro de los activos ambientales en el entorno. Informes de Marsh y McLennan (2020) indican que:

Los costos de las pandemias han afectado significativamente el PIB de las naciones, especialmente en su gasto público, lo que las ha llevado en promedio a desmejorar su crecimiento en un 17%. La gripe española de 1918, causó una caída en el PIB del 11% en Estados Unidos, 17% en el Reino Unido, 15% en Canadá, y 3% en Australia (2020, p. 1).

Esta enfermedad infectocontagiosa ha sido la pandemia más costosa, junto al SARS-CoV-2, y una de las más fuertes en materia de letalidad en dos años. Según los datos históricos, en un año hubo un total de muertes cercana a 40 millones de personas, en diferentes países. De igual manera, el desempleo en Europa fue del 12%, y la alta migración a países sin guerra y con estabilidad económica durante la pandemia se profundizó en ese periodo pospandemia. Durante el contagio, la propagación y la contención de la gripe, se produjeron huelgas obreras en Estados Unidos de América, migraciones urbanas al campo, fuerte inequidad en la distribución de la riqueza, hiperinflación en el caso europeo, que llegó al 30%, entre otros aspectos, y adicionalmente se generaron despidos masivos y caída del comercio, asociados a la escasez de productos agrícolas. De la misma forma, como finalizaba la Primera Guerra Mundial (11 de noviembre de 1918), la posguerra, el deterioro de la infraestructura, la urgente necesidad de reconstruir y sobrevivir a la pobreza y las migraciones, la recesión económica y al inicio de una enfermedad como esta, fue necesario explotar los recursos naturales y afectar los bienes esenciales, además de las contaminaciones químicas de la guerra, que generaron un efecto cíclico destructivo asociado a la no protección del medio ambiente. Estas consecuencias hoy se redefinen en una cultura a la excesiva productividad de las nuevas generaciones y a su vez frente a la progresiva y consecuente industrialización, que emergió desde entonces frente a la reactivación económica necesaria para la época, que aún continúa.

Durante los años 1957 a 1958 se propagó la llamada Gripe Asiática, conocida también como virus pandémico H2N2, o gripe de 1957, de origen zoonótico, derivada de patos silvestres y animales porcinos, y muy semejante al actual coronavirus por su nivel de letalidad y velocidad en el contagio. Al respecto, Cervera (2020) afirma:

Esta epidemia se reportó por primera vez en la provincia de Yunán, en el sureste de China, producto de la mutación de un virus común en patos silvestres que se cruzó con una cepa que afecta a los humanos, en febrero del año de inicio. Alcanzó a Hong Kong en abril de ese mismo año y se expandió rápidamente hacia Singapur, Taiwán y Japón en dos meses. Las ciudades costeras de los Estados Unidos sufrieron sus con-

secuencias en verano. De Asia se extendió a la India y a Australia... En España entró por el norte del país, infectando a un tercio de sus habitantes (p. 2).

De la misma forma, el estudio de Marsh y McLennan (2020) anota que “Llegó a disminuir los PBI de Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Japón en 3%” (2020, p. 3). Esta pandemia dejó entre uno y dos millones de muertos, disminuyó el PIB real mundial a 0.9% (muy bajo), generó una pérdida relativa y absoluta de mano de obra y, como toda pandemia, generó alto desempleo. No se registran cifras claras sobre esta variable en la época. De la misma forma, se calculó que la pobreza se ubicó por encima del 40% en muchos países. Se experimentaron caídas de los precios de las acciones en las bolsas de valores, la producción agrícola descendió en el 109%, se experimentó una disminución en el 10% del índice del valor comercial exportable del PIB, cuando el promedio europeo era del 5.6%. Marsh y McLennan (2020) señalan que “La ‘Gripe de Hong Kong’ de 1968 causó entre us\$2.300 - us\$2.600 millones de costos directos e indirectos en Estados Unidos” (2020, p. 3).

En la lista elaborada por Marsh y McLennan también se encuentra el VIH, el cual llevó a que el PIB de África haya caído alrededor del 3%, mientras que el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS) de 2003, y que llegó a 37 países, con especial impacto en China, Taiwán, Singapur y Canadá, registró pérdidas de us\$4.000 millones en Hong Kong, us\$6.000 millones en Canadá, y us\$5.000 millones en Singapur. De igual manera, en esta breve historia, otra de las pandemias que han puesto en jaque al mundo es la “gripe porcina”. Surgió en 2009 y provocó alrededor de us\$1.000 millones de pérdidas en Corea del Sur; igualmente el síndrome respiratorio de oriente medio (MERS), de 2012, que generó pérdidas en Corea por us\$2.000 millones de us\$14.000 millones de gasto.

Otra de las más recientes pandemias fue la que desató el virus Ébola, de 2013-2014, “Esta epidemia se expandió por 22 países, siendo Liberia, Sierra Leona y Guinea los más afectados. Con un total de 28.646 casos y 11.323 muertes, las pérdidas ocasionadas llegaron a ser de us\$2.000 millones en esos tres países. Estas pandemias afectaron de igual forma la dinámica de los activos ambientales por más de 30 años y la sostenibilidad de los recursos. Al igual que la gripe de España, los niveles de depredación

y los procesos de reactivación comprometieron las funciones ambientales para colocarlas al servicio de la supervivencia productiva de la población.

Finalmente, Marsh y McLennan (2020) indican otra pandemia que afectó la base sanitaria mundial, “el zika de 2015, la cual generó pérdidas que varían entre us\$7.000- us\$18.000 millones en América Latina y el Caribe” (Marsh y McLennan, 2020, p. 3).

Como datos adicionales en la presente revisión, la Organización Internacional del Trabajo, OIT, afirma en complemento a lo anterior (2020), mediante cálculos y estimativos, que:

La pandemia covid 19 costará alrededor de 195 millones de puestos de trabajo a nivel global. En Colombia, de acuerdo con las proyecciones del Banco Mundial, se espera que la caída del PIB sea de -7%, mientras que América Latina sufrirá una pérdida de 4.6% (OIT, 2020, p. 2).

## *2.2 Bioeconomía, desarrollo sostenible y resiliencia ante la pandemia: oportunidad de disrupción y cambios hacia una nueva economía*

Las guerras, el hambre y las pandemias o pestes son las aristas del atraso y la generación de pobreza, informalidad y deterioro del medio ambiente. Son precisamente las epidemias y las pandemias las generadoras de altos riesgos. De hecho, a partir de los confinamientos, estrictos o radicales, la inestabilidad de la demanda y el cierre empresarial, los índices de confianza industrial y al consumidor, en los distintos países, tienden a disminuir y afectan la tipología de ingresos y el nivel de productividad y de competitividad empresarial.

La crisis socioeconómica, ambiental y sanitaria en el mundo, y en especial en América Latina y el Caribe, ha sido fuerte y nos ha invisibilizado. La situación sanitaria, como explicábamos en la historia de las pandemias, ha sido más cruel con la covid, si se tiene presente que América Latina y el Caribe presentan promedios en las tasas de contagio superiores a 3.67, y tasas de letalidad por encima del 11% en octubre de 2020. En ese sentido, Ruiz Muller (2020) indica que:

Como resultado directo de una crisis sanitaria, América Latina cuenta con más de 5 millones de contagiados por covid-19 y por encima de 200,000 fallecidos. La región se ha convertido en el foco de la pandemia global y sus sistemas de salud pública están colapsados, sus poblaciones a la deriva sin liderazgos efectivos y se presenta una tendencia de mortalidad preocupante. Repentinamente (literalmente) se pasó de caso de éxito inicial a una catástrofe sanitaria y socio-económica (Muller, 2020, p. 6).

En términos macroeconómicos, América Latina y el Caribe tendrá tasas de decrecimiento que, en promedio, estarán cercanas al -7.5%; la destrucción del empleo será de 27 millones de trabajadores; la tasa de informalidad será superior al 36% de la población en edad de trabajar y económicamente activa que estaba ocupada. De la misma forma, los niveles de pobreza ascenderán cerca del 36%, y regresarán a las cifras de 2012, aproximadamente. La miseria subirá al 14% aproximadamente, y se presentarán inestabilidades de orden institucional que cuestionarán la confianza y la gobernabilidad del Estado en plena crisis y en la pospandemia.

Sin embargo, desde el punto de vista ambiental, el futuro es incierto e impredecible: los países han perdido dominio de los estados naturales actualmente, las dificultades ecológicas y las políticas de orden ambiental son reducidas o eliminadas, con la finalidad de sostener la dinámica económica y el aumento del gasto para atender la crisis sanitaria.

La emergencia ha generado acciones de disminución del control y apertura de mecanismos institucionales y fiscales que pueden facilitar la explotación masiva de recursos naturales; por ejemplo:

Algunos países han disminuido eventualmente o desmantelado sus salvaguardas ambientales para lograr una recuperación económica más acelerada ante las presiones y demandas internas. Esto está ya ocurriendo en los Estados Unidos de Norteamérica como ejemplo más notable y en Brasil desde incluso antes de la crisis. El debilitamiento institucional de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de los Estados Unidos y la pasividad ante los incendios forestales en la Amazonía de finales de 2019 y parte de 2020 por parte del gobierno brasilero, son tal vez los ejemplos más notables. La ciencia ambiental está siendo peligrosamente erosionada desde los altos escalafones de la política, aunque, afortunadamente con faroles de fuerte resistencia en la Unión Europea, muchos países en todos los continentes y la sociedad civil en general.

Darle la espalda a la ciencia y la data fría, simplemente exacerbará los problemas y continuará el círculo vicioso de degradación, pérdida de biodiversidad y afectación al clima (IPBES, 2019). Volver al *business as usual*, donde el PBI sea el indicador único o preferido para medir avance, progreso y desarrollo, acelerará la degradación ambiental y aumentará el riesgo sistémico. Por eso la necesidad de cambio en la perspectiva (Muller, 2020, p. 6).

Las fragilidades ocasionadas por la improductividad en los sistemas tradicionales (economía lineal) que no respondieron a los retos de cambio rápido y oportuno exigidos por la pandemia, y para lo que no estábamos preparados, determinan lograr un modelo y unos enfoques disruptivos que mezclen equilibradamente lo natural con la condición humana

Como indicamos al inicio, los acuerdos sobre cambio climático y economía verde, y los impactos sociales por el desarrollo bioenergético, son hoy agenda urgente de diferentes países, entre ellos la Unión Europea. Ellos están liderando la visión de “regresar mejor que antes” posvacuna y pospandemia. Por ejemplo, el “European Green Deal” (2020) es parte de esta visión de futuro. Esta se inspira en principios de la economía verde. Muller (2020) anota:

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20), la economía verde fue reconocida como una herramienta para lograr un desarrollo sostenible social, económico y ambiental, especialmente en cuanto a su carácter inclusivo y apuesta por sistemas de producción bajos en carbón. El PNUMA ha definido “economía verde” como “aquella economía que resulta en un mejor bienestar humano y equidad social, reduciendo significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas (Muller, 2020, p. 7).

Es necesario transitar a una bioeconomía sostenible de orden global; sobre esto Hodson (2018) indica:

Actualmente, más de 40 países promueven activamente la bioeconomía, con el fin de responder a los retos del desarrollo sostenible. Los gobiernos deben reflexionar sobre el amplio potencial de los recursos biológicos y del alcance de sus múltiples aplicaciones. Para que el enfoque bioeconómico se convierta en el motor de la transformación hacia la sostenibilidad en un contexto de economía circular, es indispensable un

enfoque más sistemático, intersectorial e internacional. Las políticas bioeconómicas no pueden estar fragmentadas en esferas tecnológicas separadas, sino que las estrategias de investigación, desarrollo e innovación deben articular en forma integrada los sectores de la agricultura forestal y marina, de la salud y los alimentos, de las biotecnologías y las tecnologías convergentes, las energías renovables y la conservación y manejo ambientales, todo ello combinado con la sistematización de la información y la digitalización (Hodson, 2018, p. 195).

La resiliencia pandémica o pospandémica debe estar sujeta a nuevos escenarios transformacionales o disruptivos, como se indicaba anteriormente. En ese sentido, los países de los cinco continentes, unos más que otros, trabajan por los siguientes modelos para afrontar la crisis: la economía verde, la economía circular, la bioeconomía, el biocomercio y la economía azul; estos aparecen como modelos de enclave que invitan a transitar de la economía fordista, lineal y posindustrializada, llena de carbono y reductora de riqueza social, a una economía colaborativa, reutilizable o cíclica. Es una nueva forma de desarrollo y bienestar colectivo de apoyo al planeta y de protección sustancial de los recursos naturales. Muller (2020) afirma que:

Los principios financieros para la economía azul (2018) ofrecen lineamientos para orientar inversiones en el ámbito marino que aseguren la resiliencia social de comunidades costeras y la resiliencia ambiental de los océanos y mares. Los océanos y mares han adquirido especial importancia en las agendas internacionales en las últimas décadas por los servicios ambientales que prestan y sus inconmensurables aportes al bienestar de comunidades costeras e industrias. Igualmente, alrededor del biocomercio se ha construido una arquitectura institucional y regulatoria que promueve negocios a partir de la biodiversidad y cadenas de valor sostenibles, acompañados por la Unión para el Biocomercio Ético y guiados por los Principios y Criterios del Biocomercio (UNCTAD, 1996). Países como Perú, Ecuador, Colombia, México, entre otros de la región, han desarrollado planes y estrategias específicas para alentar el biocomercio y generar negocios virtuosos entre comunidades rurales, especialmente. Las ventas de productos del biocomercio superan los cinco mil millones de dólares anuales y benefician, especialmente, a pequeños productores, recolectores, comunidades campesinas, y pequeños emprendimientos basados en la biodiversidad que encuentran una ruta exitosa en los mercados locales e internacionales (Muller, 2020, p. 7).

Los enfoques y conceptos que se institucionalizan hoy y en el futuro inmediato para enfrentar las distorsiones territoriales son: a) *Economía verde o “ecológica”*: Es la ciencia de la gestión sostenible o el estudio y la valoración de la sostenibilidad. La forma un conjunto de modelos de producción integral e incluyente que toma en consideración variables ambientales y sociales. b) *Economía circular*: Es una estrategia que tiene por objetivo valorar los productos, materiales y recursos, a fin de que se mantengan en el proceso económico durante el mayor tiempo posible y generando la menor cantidad de residuos. Se trata de cerrar el “ciclo de vida” de productos, servicios, residuos, materiales, agua y energía. c) *Bioeconomía*: Es la administración y la gestión eficientes de los recursos biológicos en general. d) *Biocomercio o bionegocios*: Es el conjunto de actividades de recolección, producción, transformación y comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa (recursos genéticos, especies y ecosistemas), desarrolladas de conformidad con criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica. e) *Economía azul*: El uso del mar y sus recursos de manera sostenible y rentable.

Conscientes de lo anterior, es evidente que, en el escenario geográfico los países trabajan sustancialmente para incorporar en sus procesos de planificación estrategias y proyectos de bioeconomía, asociados a programas de economía verde y economía azul. La Unión Europea y Estados Unidos han sido pioneros en la implementación de este nuevo modelo de desarrollo económico; sin embargo, falta mucha cultura en el territorio para abordar programas a plenitud de este orden. En la formulación de los planes de desarrollo prospectivo con enfoque territorial diferencial es pertinente consolidar estrategias que impriman cambios sustanciales frente a esta concepción no solo productiva sino también de vida.

## **CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES**

Bioeconomía y pospandemia serán las dimensiones de mayor análisis en los próximos años, sujetas a la evolución de los sistemas productivos y al comportamiento de las variables macroeconómicas y sociales, que deberán ser de óptima articulación, si la cooperación internacional y la goberna-

bilidad, como el liderazgo estatal y empresarial, surten en beneficio de los cambios sustanciales y transformaciones de conciencias y territorios que exige este tipo de modelos. Se requiere, en ese sentido, una relación integral entre la conciencia humana responsable productivamente y la dinámica de la naturaleza.

- Es importante destacar el tránsito y los avances desde una economía con perspectiva lineal y productivista, sostenida en la explotación de combustibles fósiles hasta una economía biológica, sostenida en la circularidad y el aprovechamiento sano y ecológico de las fuentes biofísicas, sumado al valor agregado de la explotación equilibrada de lo natural y lo humano. No perder ningún bien después del consumo.
- La fragmentación y la fragilidad de los gobiernos frente a la pandemia dejan notar la urgente necesidad de realizar pactos o contratos sociales, agendados en el marco de los ODS, para consolidar estrategias de orden internacional que reúnan acciones de liderazgo que impulsen los programas de economía verde y azul y del bioe comercio. Por ello, en el marco de la cuarta revolución industrial, nos apropiamos de una nueva globalización, donde el surgimiento innovador debe ser los emprendimientos sostenibles asociados a disminuir la huella de carbono, el aprovechamiento de nuevos productos en bioenergía, como biogás y biodiesel, el aprovechamiento de maderables y nuevas tipologías de empaques y envases. De la misma manera, aprovechar la vida ecosistémica, los mares y las fuentes hídricas en su estricta medida.
- Queda definido que, si bien los análisis de las estructuras macroeconómicas son esenciales, es evidente que circunscribir el desarrollo más allá de la medición del PIB y el crecimiento sostenido, de tal forma que se logre avances en sostener el desarrollo humano y la ética por lo natural, es una tarea fundamental para los próximos treinta años. Es urgente concebir la resiliencia después de esta pandemia con criterios de transformación y previa creatividad en el territorio.
- Es urgente redefinir la agenda 2030, y saltar o realizar transición entre la base común de los problemas que aquejan a la región (por ejemplo, pobreza, corrupción, desigualdad, deterioro ambiental y ahora la covid), y concurrir, en trabajar desde ya, por mejor medio ambiente, cambio climático, crisis fiscales y salud pública (CEPAL 2020).

- Finalmente, es pertinente tomar algunas recomendaciones que realiza el estudio de Ruiz Muller “Preparando el camino a la sostenibilidad: una nueva economía post covid-19 para América Latina y el Caribe”, muy pertinentes y asociadas a los requerimientos que nos permitirán no solo afrontar la fase de pospandemia sino también sostener la estructura del enfoque futuro. Las economías azul, verde, circular, etc., invitan desde sus principios a los gobiernos, las instituciones financieras y el sector privado a una actitud positiva, proactiva y que no mine políticamente los esfuerzos de proteger la naturaleza e implementar la acción climática.
- La meta para América Latina y el Caribe debe ser una acelerada transición hacia pérdida de “cero” de naturaleza y un futuro carbono neutral, aprovechando las oportunidades tecnológicas y financieras y las tendencias existentes para ello.
- Las “soluciones basadas en la naturaleza” constituyen una alternativa muy potente para los países de la región para canalizar sus propios desarrollos a partir de programas más ambiciosos de conservación, restauración de ecosistemas y gestión y gobernanza sostenible.
- El “enverdecimiento” de las instituciones financieras y banca multilateral (*greening the financial system*) debe profundizarse, a fin que las instituciones se conviertan en actores activos de una recuperación económica diferente y con incidencia positiva en el mantenimiento del capital natural y el bienestar de las poblaciones.
- Las facultades de Economía de las universidades tienen una responsabilidad central en integrar nuevas aproximaciones y perspectivas multidisciplinarias a la economía tradicional o clásica. Generar espacios académicos de reflexión (por ejemplo seminarios, cursos o maestrías) y entusiasmar a estudiantes en líneas de estudio y exploración profesional que integren elementos de la economía verde, circular, azul, etc., es una manera eficiente de promover cuadros de personas con esa mirada de cambio en la visión del desarrollo.

## REFERENCIAS

- Castañeda, M. y Rodríguez, A. (2020). *Factores determinantes en el impacto ambiental sobre el desarrollo de nuevas enfermedades*. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Repositorio institucional. Disponible en: <http://repository.ucatolica.edu.co:8080/handle/10983/24556?locale=es>.
- CEPAL (2020). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2019-2020*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Disponible en: <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Hur4-Coadt4C&oi=fnd&pg=PR5&dq=Perspectivas+de+la+agricultura+y+del+desarrollo+rural+en+las+Am%C3%A9ricas:+una+mirada+hacia+Am%C3%A9rica+Latina+y+el+Caribe+2019-2020.&ots=QjHLwxTKNm&sig=Es2ngZRpbJv5p-C1oGd-86DHZQms#v=onepage&q&f=false>.
- Cristóbal, J., Matos, C., Aurambout, P., Manfredi, S. y Kavalov, B. (2016). Environmental Sustainability Assessment of Bioeconomy Value Chains. *Biomass and Bioenergy*, 89, pp. 159-171. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S096195341630023X>.
- Hall, R. y Zacune, J. (2012). Bio-economies: The EU's Real 'Green Economy' Agenda? *World Development Movement & Transnational Institute*. Disponible en: [https://www.tni.org/files/download/wdm-tni\\_\\_bio-economy\\_.pdf](https://www.tni.org/files/download/wdm-tni__bio-economy_.pdf).
- Hodson de Jaramillo, Elizabeth (2018). Bioeconomía: el futuro sostenible. *Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Física y Naturales*, 42(164), pp. 188-201. Disponible en: <https://raccefyn.co/index.php/raccefyn/article/view/650/486>.
- OIT (2020). *La covid-19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis*. Disponible en: [https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS\\_749470/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_749470/lang--es/index.htm).
- Ruiz, M. (2020). Preparando el camino a la sostenibilidad: una nueva economía post covid-19 para América Latina y el Caribe. *Boletín Política Comercial y Ambiental*. 11, pp. 2-14. Disponible en: [https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/\\_data/20200921223403\\_Preparando%20el%20camino%20a%20la%20sostenibilidad.pdf](https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/_data/20200921223403_Preparando%20el%20camino%20a%20la%20sostenibilidad.pdf).
- Smith-Bingham, Richard (2020). *Preparando para la covid 19*. Editorial Executive Director of Insights, Marsh y McLennan Advantage/Brink News.

# ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y GOBERNANZA EN LATINOAMÉRICA: ¿ESTADO DE DERECHO DÉBIL O FETICHISMO LEGAL?<sup>1</sup>

DANIEL GUSTAVO GORRA<sup>2</sup>

*Universidad Nacional de San Luis, Argentina*

NINO ANGELO ROSANÍA M.<sup>3</sup>

*Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego”.*

*Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México*

## Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el modelo de democracia deliberativa y su aplicación en el contexto latinoamericano con relación a la *gobernanza*, en particular el caso colombiano, a partir de las siguientes hipótesis: Estado débil de Derecho y fetichismo legal. Para ello, tomaremos como referencia el aporte teórico de Carlos Nino sobre democracia deliberativa. En este

- 
1. Los autores agradecen los aportes y las sugerencias del doctor Guillermo Lariguet (CONICET) y del doctor Luciano Laise (CONICET-Universidad Nacional de Chilecito).
  2. Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Cuyo, Argentina). Magíster en Criminología (Universidad del Aconcagua, Argentina). Profesor adjunto de Filosofía del Derecho e investigador en el Departamento de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional de San Luis. Codirector del Proyecto de Investigación Consolidado N° 1501-20 Derecho y Lenguaje: alcance y delimitación de criterios judiciales, SECYT, UNSL.
  3. Becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego”, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

sentido, el trabajo estará estructurado en cinco partes: 1) Un análisis conceptual de *democracia deliberativa* y *gobernanza*. 2) Una descripción del modelo dialógico de democracia deliberativa. 3) Críticas al modelo de Carlos Nino. 4) La descripción de las categorías sobre *Estado débil de Derecho* y *fetichismo legal* y 5) las conclusiones.

**Palabras clave:** democracia deliberativa, gobernanza, Carlos Nino, Estado débil de Derecho, fetichismo legal

## Some reflections on deliberative democracy and governance in Latin America: weak rule of law or legal fetishism?

### **Abstract**

The purpose of this paper is to analyze the deliberative democracy model and its application in the Latin American context in relation to governance, particularly the Colombian case, based on the following hypotheses: weak rule of law and legal fetishism. To this end, we will take as a reference the theoretical contribution of Carlos Nino on deliberative democracy. In this sense, the paper will consist of five parts: 1) A conceptual analysis of deliberative democracy and governance. 2) A description of the dialogic model of deliberative democracy. 3) Criticisms of Carlos Nino's model of deliberative democracy 4) A description of the categories of weak rule of law and legal fetishism, and 5) conclusions.

**Key words:** deliberative democracy, governance, Carlos Nino, weak rule of law, legal fetishism

## INTRODUCCIÓN

Abordar la noción de *democracia* resulta siempre un reto no solo teórico sino también práctico. Desde el punto de vista teórico, independientemente de los modelos que se adopten, su contenido conceptual no es unívoco ni está bien delimitado. Pero, más allá de la indeterminación semántica del concepto de democracia, lo cierto es que, como señalan Tomasini (2018) y (Marulanda *et al.*, 2021), la mayoría de los grandes pensadores que se han ocupado de temas de política la ha rechazado. Desde el lado práctico, nos encontramos con las encrucijadas propias de la que podríamos llamar la crisis de la democracia representativa (por ejemplo, confiabilidad de los órganos de representación, corrupción de las instituciones, etcétera). Sin embargo, con los defectos o virtudes que este sistema de gobierno posea,

una inmensa mayoría de sociedades lo prefiere frente a otras posibilidades. Incluso, como señalaremos más adelante, no estar del lado de la democracia puede ser motivo de sanción moral – social y, en el caso extremo, de exclusión sistemática por parte de la comunidad. Esto implica que, desde un punto de vista emocional, la democracia tiene *ad initio* una ventaja en nuestros tiempos. Sin embargo, dado el descrédito de que ha sido presa la democracia en algunos países —en particular en Latinoamérica— se requiere una justificación más allá de los sentimientos morales y políticos de la necesidad y la vigencia de su efectividad en el plano de la gobernabilidad de una sociedad.

En el presente trabajo nos proponemos analizar el modelo de democracia deliberativa (dialógico) de Carlos S. Nino, como propuesta de una práctica social para la búsqueda de razones epistémicas, como punto de partida para discutir la justificación de implementación de modelos democráticos en las sociedades latinoamericanas. Posteriormente, presentaremos nuestras objeciones o críticas al modelo de Nino, a la luz de casos concretos de Colombia, en particular con el análisis de dos categorías propuestas: *Estado débil de Derecho y fetichismo legal*. Concluimos que en Colombia se aplica ambas supuestos. Es un Estado débil por sus problemas de *gobernanza*, y está inserto en un fetichismo legal por una *inflación legislativa*.

## METODOLOGÍA

El enfoque metodológico del presente trabajo está enmarcado en de la tradición filosófica de corte estrictamente analítico.<sup>4</sup> Con ello queremos indi-

- 
4. Con la finalidad de no rebasar los objetivos del presente trabajo, dedicando una sección a los controvertidos debates en torno a las preguntas ¿Qué se entiende por *análisis* en la “filosofía analítica”? ¿Qué es filosofía analítica? ¿Quiénes son o no filósofos genuinamente analíticos? ¿Practican todos los denominados, o autodenominados, analíticos el *método del análisis* en filosofía? ¿Cuáles son las variedades de análisis filosóficos que se tienen en la tradición analítica?, queremos dejar explícito que adoptamos aquí la etiqueta más bien amplia, donde, por lo general, quienes suscriben esta tendencia entienden la filosofía como una actividad aclaratoria (para algunos terapéutica), y que el método del *análisis* tiene como finalidad esclarecer los conceptos

car que nuestro análisis no pretende presentar, como resultado de nuestras reflexiones, una teoría empírica de carácter social sobre lo que debiera ser la *democracia deliberativa* y la *gobernanza* en Latinoamérica. Por el contrario, adoptar la perspectiva analítica implica abordar y determinar, desde una perspectiva teórica, no lo que es empíricamente verdadero o falso, sino más bien lo que tiene *sentido* o no desde un punto de vista conceptual. Desde este horizonte teórico, el análisis tiene que ver centralmente con aspectos de significado que anteceden a los aspectos de verdad fáctica planteados por la ciencia natural o, en este caso particular, por las ciencias sociales. Desde luego, esto no imposibilita la estrategia de recurrir a datos empíricos que proveen disciplinas empíricas, pues ellos nos sirven para contextualizar los ejemplos que serán de utilidad para describir e ilustrar un análisis concreto de una situación concreta. Sin embargo, lo que queremos recalcar es que el uso de un torrente de datos (estadísticos, causales, etcétera) no equivale a una genuina aclaración conceptual.

Ahora bien, independientemente de las concepciones generales de *análisis* que se tenga: descomposicional, 2) regresiva, 3) transformadora o interpretativa (Beaney, 2021, 2007), así como de las diferentes versiones en donde se han practicado (como el *lógico* o *el gramatical*: Tomasini, 1992, Glock, 2008), es preciso señalar que nosotros nos decantamos, desde el punto de vista metodológico, por el *análisis conceptual*. Hacer un análisis de este tipo implica rastrear y sacar a la luz conexiones conceptuales (por ejemplo, entre democracia y libertad), establecer distinciones graduales, reconocer cuándo y en qué contextos de aplicación carecen de sentido los entramados conceptuales construidos en los castillos teóricos que producen, para el caso particular de este trabajo, teóricos de la filosofía política y del derecho.

---

o el significado de las expresiones. Para que el lector pueda tener un cuadro general de lo intrincado del asunto, le sugerimos remitirse a: Dummett (1983), Hacker (1996), Tomasini (1992), Muguerza (1974), Mosterín (1996), Rabossi (2008), Nino (1993), Urmson (1956), Soames (2003), Glock (2008) y Beaney (2007). Desde luego, la bibliografía que ha resultado del debate es mucho más extensa que los trabajos aquí referenciados; sin embargo, nos parecen suficientes para que el lector se forje un panorama con las principales líneas argumentativas de la discusión.

Como señaló C. S. Nino (2003, p. 36), desde esta perspectiva, el *análisis conceptual* constituye más que todo un instrumento que pretende ser lo más neutral posible y erigir la base sobre la cual es posible transitar hacia lo descriptivo y, posteriormente, lo normativo. En este sentido, la primera fase metodológica por la cual toda investigación debería pasar indefectiblemente es el esclarecimiento de los conceptos medulares de su esquema teórico; es decir, debe pasar por el tamiz del análisis del lenguaje. Por ende, reiteramos que, metodológicamente, la tarea principal consiste en lograr una visión clara de nuestros conceptos y del lugar que ocupan en nuestras vidas. Este análisis sistemático busca la descripción y la ordenación de una cierta región conceptual o, para utilizar una muy útil metáfora de Gilbert Ryle, establecer la “geografía lógica” o “cartografía” de los conceptos. De allí que haya que responder a la pregunta por los conceptos “más generales en términos de los cuales organizamos nuestro pensamiento, nuestra experiencia del mundo” y “cómo se relacionan unos con otros en el interior de la estructura total de nuestro pensamiento” (Strawson, 1997, pp. 79–80), pero sin incurrir en la prescripción de usos lingüísticos.

Es menester aclarar que el propósito no consiste solo en el análisis del lenguaje. Visto de esa manera, sería una visión demasiado estrecha. Se trata de lograr una comprensión más profunda que nos oriente a ver los problemas abordados desde un punto de vista más amplio y nos sitúe, gracias a la claridad ganada, en un horizonte de trabajo diferente. En síntesis, dado que suscribimos la tesis que sostiene que el uso de conceptos científicos supone la posesión de conceptos ordinarios, procederemos metodológicamente en un primer momento al análisis de los conceptos de *democracia* y *gobernanza*, para posteriormente examinar usos más refinados o extendidos (como el de *democracia deliberativa*) dentro de las ciencias políticas y jurídicas. Luego, nos enfocaremos en analizar la propuesta de C. S. Nino, con la finalidad de evaluar la plausibilidad de los argumentos esgrimidos, para, posteriormente, ponderar si tiene alguna utilidad para entender el ejercicio de la democracia. Por último, presentaremos algunas reflexiones derivadas de ejemplos concretos de la política colombiana, para ilustrar las limitaciones conceptuales y, por consiguiente prácticas, de la propuesta de C. S. Nino.

## **SOBRE LA NOCIÓN DE DEMOCRACIA Y GOBERNANZA/ GOBERNABILIDAD: UN BREVE ANÁLISIS CONCEPTUAL**

Como es ampliamente conocido, no solo en la teoría política sino también en el ejercicio lingüístico de cualquier hablante que ha interiorizado el concepto de *democracia*, literalmente la definición etimológica es: *gobierno del pueblo*. Sin embargo, como señala Tomasini (2018), la mera etimología no proporciona muchísima información, precisamente porque la noción de *pueblo* ha comportado diferentes cambios históricos y, por consiguiente, también semánticos – pragmáticos. Es evidente que la democracia, tal como era comprendida y practicada en la Grecia antigua —para ser más exactos, en Atenas—, no tiene las mismas conexiones conceptuales que, por ejemplo, las que se dan en la *democracia partidista* reinante en la actualidad en el continente americano.

Sin entrar, por razones de espacio, en los detalles históricos que nos permitan forjarnos un cuadro general de las diferencias entre una y otra forma como se ha concebido y practicado la democracia, es de enorme relevancia tener en cuenta que dichas divergencias nos permiten observar que este concepto, lejos de ser unívoco y fijo, es un asunto de *semejanzas de familias* (Tomasini, 2018, p. 223). Ello implica que no hay algo así como la *esencia* de la democracia, no hay un rasgo común definitorio o esencialista de “¿qué es democracia?”. Más bien, lo que estamos dispuestos a llamar “democracia” es un conjunto heterogéneo de actividades (prácticas) en las cuales participamos, pero de las cuales no disponemos de una serie finita de condiciones necesarias y suficientes para decidir en todos los casos qué es democracia (o democrático) y qué no. En ese sentido, coincidimos con Tomasini (2018, p. 223) en que el concepto de democracia no se aplica exclusivamente a la arena política sino también a una variedad de contextos donde se emplea el adjetivo “democrático” (escolares, empresariales, etcétera), y con criterios disímiles. Son estas *semejanzas de familia* las que no permiten valernos de una misma palabra para referirnos a todas ellas. Por consiguiente, una de las primeras consecuencias que podemos extraer de nuestro análisis es que, semánticamente, el concepto de *democracia* lo podríamos caracterizar extensionalmente, pero no *intensionalmente*.

Ahora bien, uno de los rasgos conceptuales de democracia, tal como se entiende en nuestros tiempos, es que tiene una carga (o valencia) semántica positiva. Es decir, en una inmensa mayoría de los países se exalta la democracia, sobre todo la *constitucional*, como la mejor forma de gobierno frente, por ejemplo, a una dictadura. En este sentido, se establece, desde lo conceptual, una preeminencia en cualquier discusión sobre cuál debería ser la forma de gobierno preferible. En la actualidad, parece ser que defender una forma de organización política que no esté emparentada con características que reconocemos como democráticas es, de entrada, censurable. ¿Pero por qué ello debe ser así? Acaso en algunos casos no observamos que, aunque se desarrollen procesos políticos dentro del marco de lo que podríamos llamar democracia —por ejemplo, el hecho de que las personas sea elegidas, a través del sufragio, por elecciones populares— no necesariamente coincide con la idea de un “gobierno del y para el pueblo”, donde se defiendan los intereses de los ciudadanos en general.

Podríamos relacionar un sinnúmero de observaciones críticas en torno a las deficiencias de la democracia donde la censura, pensaría uno, ya no tendría cabida. Sin embargo, en este punto es menester recordar, a manera de ejemplo ilustrativo, la famosa expresión de Winston Churchill, que recoge de manera contundente la justificación que suministraría cualquier creyente en este sistema. Para Churchill, la democracia es el peor sistema de gobierno diseñado por el hombre, con excepción de todos los demás.<sup>5</sup> Como podemos observar, con todos los defectos propios que pueda tener la implementación de la democracia, sobre todo para quienes han experimentado regímenes totalitarios, ella resulta preferible a cualquier gobierno dictatorial. En este sentido, la idea subyacente es que es más deseable una

---

5. Como ha señalado Felipe Parecedes (2021, p. 115), algunos estudios realizados a escala internacional van en sintonía con lo afirmado por Churchill. Ellos revelan que lo que se ha denominado la *crisis de la democracia* parece ser una paradoja. Las conclusiones que se pueden extraer de las investigaciones es que la ciudadanía sigue considerando la democracia como una forma de gobierno preferible frente a cualquier otra, pero, al mismo tiempo, esos mismos ciudadanos son los que sitúan a las instituciones de la democracia representativa entre las que reciben un nivel más alto de desaprobación. Para una ampliación de esto, sugerimos al lector revisar: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Measuring Public Support for Democracy. A Resource Guide, Estocolmo, International Idea, 2017.

democracia imperfecta que cualquier otro sistema que ataque las supuestas o reales libertades.<sup>6</sup> Por ende, otra consecuencia extraída de nuestro análisis es que la noción de democracia, para una inmensa mayoría, contiene una carga semántica positiva.

Lo anterior revela que también el concepto de democracia está vinculado a emociones positivas, como la alegría. La idea de fondo es que en una democracia hay un profundo interés por salvaguardar las libertades de los ciudadanos. En este sentido, al parecer se plantea una relación directamente proporcional entre libertad y felicidad, puesto que hablar de democracia sin libertad es una contradicción en los términos. Por lo tanto, objetar la democracia como la mejor forma de gobierno implica amenazar lo que sea que se entienda por libertad y, por consiguiente, la búsqueda y realización de la felicidad —sea lo que fuere—. Esta libertad, claro está, es concebida de manera individual y bajo la forma de autonomía moral. De allí que el fundamento de la concepción moderna de la democracia está imbricado con el valor de la dignidad humana. Por lo tanto, es perfectamente comprensible que, unido a este carácter emotivo y a la persuasión social, no se quiera correr el riesgo de proferir algún comentario crítico en contra de ella y luego ser acusado de intolerante, totalitario, etc... En este sentido, dada las crisis generadas en las democracias contemporáneas, han proliferado diferentes concepciones (democracia representativa, democracia delegativa, democracia deliberativa) que intentan proveer de los elementos que permitan resolver las paradojas engendradas dentro de la misma democracia.

---

6. Para el profesor Alejandro Tomasini (2018, p. 222), la *democracia* resulta, en última instancia, un *mecanismo para la toma de decisiones*, y no una forma genuina de sistema político. En ese sentido, la democracia toma cuerpo como un *mecanismo de selección de gobernantes*. Por razones de espacio no podremos desarrollar aquí la sugestiva crítica de Tomasini a la noción de democracia. Sin embargo, no queremos dejar de compartir con los lectores una pregunta polémica que él ofrece para estimular el debate crítico: ¿por qué el poder judicial es inmune a los procesos democráticos de elección popular? La ausencia de democracia en el poder judicial, señala Tomasini ((2018, p. 227), no parece preocuparles a los defensores de la democracia. Para una ampliación de la crítica, así como un interesante análisis conceptual, sugerimos remitirse a su libro: *Filosofía de la política: un acercamiento*.

Si el análisis hasta ahora presentado no es equívoco, la pregunta “¿qué es la democracia?” es de entrada desorientadora. El hecho de que tanto filósofos como politólogos recurran a utilizar la noción con un adjetivo (deliberativa, por ejemplo) muestra que no hay una concepción única que pueda aclararnos lo esencial del concepto abordado. Esto es así porque, como hemos visto aunque sea velozmente, lo que nosotros denominamos democracia no es un concepto monolítico, sino de *semejanzas de familias*. No hay algo común que nos permita captar la esencia, sino rasgos que comparten prácticas tan heterogéneas que incluso terminan convirtiéndola, como ha sostenido Tomasini (2018), en un mecanismo de toma de decisiones para elección de gobernantes.

Ahora dediquemos un breve espacio a la noción *gobernanza*. Es menester empezar por señalar que el concepto *gobernanza* es el resultado del intenso debate académico, generado en los últimos años, en torno a las transformaciones del Estado. En este sentido, ha constituido para la teoría y la práctica política contemporánea un marco conceptual de profundas implicaciones en cuanto a políticas públicas se refiere. Ahora bien, en los debates sobre la semántica del concepto de *gobernanza* no hay unanimidad.<sup>7</sup> En lo que hay concordancia es en que, aunque hacen referencia a distintos interrogantes y realidades, esta noción presenta una estrecha conexión conceptual con el de *governabilidad*. Por lo tanto, empezaremos con una anotación gramatical trivial sobre *governabilidad* para, posteriormente, aclarar la noción que nos atañe. La semántica de *governabilidad* implica su opuesto, a saber, *ingovernabilidad*. Allí es precisamente donde encontramos el detonante o el fundamento de la discusión, puesto que lo que se pone en juego es analizar hasta dónde un gobierno resulta capaz o

---

7. Los términos *governabilidad* y *gobernanza* han sido trasladados a los Estados latinoamericanos por diversas instituciones y agencias de cooperación internacionales (Launay y Bolívar, 2010). Según Aguilar (2006), fue con el informe de 1989 del Banco Mundial sobre gobierno y desarrollo en África: *El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable. Una perspectiva a largo plazo* (Landell-Mills, Agarwala Ramgopal, Please Stanley, 1989), que estos conceptos hacen su aparición en el escenario internacional. Más tarde, en 1992, el término es usado por esta organización en el estudio de la vinculación de la *gobernanza* con el *desarrollo* (*governance and development*).

suficiente para solucionar los problemas de gobernabilidad que requiere una sociedad en particular. Desde esta perspectiva, se parte del supuesto de que la sociedad es una realidad ingobernable por sí misma; luego entonces, la sociedad es vista como un problema.

La gobernabilidad tiene como fundamento un carácter pluridimensional en el cual se identifican tres niveles de acción: 1) los político – institucionales, 2) los económico-sociales, 3) los relacionados con seguridad. Según la Organización de los Estados Americanos (2003), la *gobernabilidad* lo que se traza, como propósito general, es consolidar la democracia representativa, fortalecer la capacidad de los actores democráticos (especialmente partidos políticos y sociedad civil para tramitar las demandas y construir acuerdos), fortalecer el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos, así como el manejo democrático de los conflictos.

Como podemos observar, desde la perspectiva de la *gobernabilidad*, como bien señala Aguilar (2008, p. 71), la problemática y su resolución son circunscritos al ámbito gubernamental. Es decir, no se necesita acudir a capacidades o recursos extragubernamentales para gobernar a una sociedad. Sin embargo, dado que las sociedades avanzadas e industrializadas comenzaron a presentar problemas:

...Se descubrió que no todas las capacidades requeridas para la gobernación del país —particularmente en el campo del crecimiento económico y el desarrollo social— se encuentran en el ámbito del gobierno y las que posee el gobierno, aun si extraordinarias (legislación, coacción, imposición fiscal, servicios sociales universales...), son insuficientes frente a la magnitud de los nuevos y viejos problemas de la sociedad (Aguilar, 2006, pp. 72 – 73).

Precisamente, al evidenciarse que los gobiernos de las sociedades altamente industrializadas —las cuales se suponía fiscal y administrativamente sólidas— se mostraban débiles o incompetentes, se pensó, por decirlo de alguna manera, más allá de lo gubernamental. Aquí es precisamente donde hace su aparición el concepto de *gobernanza*. Algo en lo que queremos hacer énfasis es en que no se trata de un asunto de elección estética de términos o de un fútil juego palabras; por el contrario, lo que esto representa es un cambio de enfoque o perspectiva en la concepción de las relaciones

entre el Estado y la sociedad. Mientras que la noción de *governabilidad* identifica, como señalamos anteriormente, la problemática de las democracias de países altamente industrializados y desarrollados tecnológicamente, como un asunto focalizado en el gobierno, esta nueva perspectiva denominada *governanza* entiende el problema como un asunto de responsabilidades compartidas entre gobierno y sociedad.

Ahora bien, es menester tener presente que, desde el debate conceptual, la noción de gobernanza se puede esquematizar, según Claire Launay (2005), en tres categorías:

La primera categoría que llamaremos los defensores del concepto de gobernanza en su acepción neoliberal, está compuesta esencialmente por los dirigentes del Banco Mundial, de las instituciones de Bretton Wood y en cierta medida de algunas instituciones internacionales, como por ejemplo la Unión Europea, la que, como lo hemos subrayado, a pesar de su propósito más amplio, parece seguir el camino del neoliberalismo. La segunda categoría reúne algunos politólogos, sociólogos, una parte de la izquierda europea y latinoamericana, y los altermundialistas, quienes defienden una posición anti-neoliberal y que, en consecuencia, se encuentran en contra de la noción de gobernanza por considerarla derivada de la ideología neoliberal. La tercera categoría, más matizada y pragmática, pero a la vez más heterogénea, ve en la gobernanza una herramienta útil para la reformulación de lo político, cuyos fundamentos deben adaptarse obligatoriamente hoy en día a un contexto globalizado (2020, p. 96).

Independientemente de los matices adoptados en el debate conceptual, así como de la falta de criterios definitorios unívocos, lo cierto es que en general la *governanza* supondría la transformación del Estado, la asunción de funciones diferentes o su desaparición. El concepto de *governanza* implica entender y defender la siguiente tesis sustancial: reconocer la posible transformación y evolución de la función del Estado, debido al contexto globalizado, y reconocer el papel fundamental que la sociedad civil desempeña. Es menester señalar que no en todos los países latinoamericanos se ha adoptado la noción de *governanza*. El caso de Colombia, por ejemplo, siguiendo a Launay (2005):

...Cuando se trata de analizar el funcionamiento de las instituciones estatales, la cuestión de la participación ciudadana o la reforma del Estado se hacen únicamente referencia al concepto de gobernabilidad. Podemos señalar dos razones para esta elección semántica. Por un lado, el Estado colombiano en su desarrollo está sometido a las reglas impuestas por instituciones internacionales como el Banco Mundial y el PNUD, por lo cual el concepto de gobernabilidad se reduce entonces a unas normas puramente técnicas relativas a la eficiencia del Estado. Por otro lado, parece que en América Latina el lenguaje de las ciencias políticas todavía no ha introducido la palabra gobernanza o bien por falta de definición común para este nuevo término o bien porque el término gobernabilidad basta para referirse a las distintas formas de concebir la acción de gobernar (p. 99).

Como podemos observar, en Colombia, aunque semánticamente es mucho más frecuente recurrir al concepto de *gobernabilidad*, lo cierto es que este no es un término fijo, sino en constante evolución, que apunta a la *acción de gobernar*. Sea como fuere, lo que se intenta con dicha concepción —que, como señalamos anteriormente, proviene de una connotación semántica y pragmática negativa de (in) gobernabilidad— es privilegiar la consolidación democrática y la redefinición de la función del Estado. En este sentido, la noción de *gobernabilidad* (o de gobernanza) está estrechamente vinculada a la gestión o administración pública. Visto así, de lo que se trata, según Launay (2005, p. 100), es de considerar no solo la calidad de la gestión pública: eficiencia, eficacia y transparencia pública, sino también de evaluar la capacidad de los gobiernos para actuar según los principios democráticos. De allí que sea una tarea urgente revisar las teorías políticas en torno a la democracia, tenga el adjetivo o apellido que tenga, a la luz de las nociones de gobernanza / gobernabilidad, sin que solo se privilegie la tesis “a mayor nivel de gobernabilidad (por parte del Estado) más democracia”, sino también se tome en cuenta el ciudadano como actor.<sup>8</sup> Por consiguiente, hemos optado por revisar la propuesta de C. S. Nino y ponderar las virtudes y limitaciones de sus tesis sustanciales en relación con los conceptos aquí tratados.

---

8. Esta concepción también es sostenida por la Fundación Buen Gobierno (2002), que considera como primordial la relación gobernantes / gobernados.

## **DESCRIPCIONES SOBRE EL MODELO DIALÓGICO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE CARLOS NINO**

La literatura especializada ofrece diferentes teorías sobre *democracia deliberativa*. Se trata de modelos normativos acerca de cómo debería organizarse una sociedad en lo que podríamos identificar como un sistema democrático. Estos modelos prescriben formas de deliberación sobre aspectos básicos de convivencia para vivir en una sociedad organizada donde tengan vigencia, entre otros elementos, la libertad, la igualdad, los derechos humanos, el respeto por las minorías, la participación política ciudadana, etc. En el apartado anterior se analizó el concepto de “democracia” y se dejó en evidencia su vaguedad y los diferentes significados que pueden atribuírsele según la concepción o la ideología desde donde se pretenda definir el término. Asimismo, el uso del lenguaje, independientemente de la concepción ideológica, incide en el significado. Así, uno puede decir que “la verdadera democracia es el gobierno de la mayoría con la más estricta libertad de mercado”, o “la verdadera democracia es el gobierno de la mayoría con respeto por la justicia social” (Obiols, 1993 p. 9). Frente a estas propuestas de definiciones, alguien podría argumentar que depende de la posición ideológica de quien otorgue la definición, y estará en lo cierto. Pero un lector con un buen ojo analítico podrá advertir que hay una pequeña trampa en los enunciados. Ambas definiciones esconden un uso emotivo y persuasivo del lenguaje. En parte nos brinda información, pero, por otro lado, intenta persuadir. En este sentido, cuando se propone un modelo de democracia deliberativa, mínimamente debemos preguntar qué concepto de democracia se toma.

En este apartado no pretendemos abarcar todos los desarrollos teóricos de democracia deliberativa. Ello excedería nuestros objetivos y la extensión del trabajo. Nuestro propósito es hacer un abordaje desde la teoría de democracia deliberativa desarrollada por Carlos Nino desde su concepción filosófica, pues es uno de los académicos en nuestra geografía con mayor experticia en la materia. Además, Carlos Nino fue uno de los intelectuales más comprometidos con la transición democrática en los años 80 en Latinoamérica, en particular en Argentina durante el juicio a las juntas militares, y un férreo defensor de los derechos humanos. Para comenzar

podemos decir que el desarrollo teórico de los modelos de democracia deliberativa nace en un contexto de críticas hacia las llamadas democracias liberales. Por ejemplo, en la década del 70 la obra de John Rawls, *Teoría de la justicia* (1971), constituyó una crítica desde su modelo consensualista hacia enfoques de corte utilitaristas y racionalistas. Posteriormente, en los años 80, Rawls realizó algunas matizaciones de su posición con su obra *Liberalismo político* (2006), aunque luego su teoría fue objeto de críticas desde el comunitarismo (Sandel, 1982; Charles Taylor, 1989; Alasdair MacIntyre, 1981). Así, Rubén Benedicto Rodríguez sostiene:

...el comunitarismo manifiesta el renacimiento, en los años ochenta, de las críticas de raíz aristotélico-hegelianas al liberalismo kantiano, aunque sobre todo emerge como respuesta, matización o rechazo al trabajo de Rawls, *Teoría de la justicia*. La base compartida por los autores comunitarios es su reacción frente a lo que juzgan una teoría fundamentalmente kantiana (2009, p. 200).

Uno de los críticos más férreos —hacia lo que se ha denominado “neocontractualismo” de Rawls— ha sido Enrique Dussel, quien acusa a Rawls de “arrogancia universalista”, por considerar universal lo válido en los Estados Unidos y extenderlo hacia otras latitudes con realidades diferentes. Al respecto, señala que uno de los problemas de la teoría de Rawls es haber negado el aspecto material de la ética como punto de partida, y “esto le exige construir escenas públicas hipotéticas irresolubles, que deberían corregirse siempre para intentar recuperar paso a paso, pero nunca adecuadamente, la materialidad negada en el origen” (2014, pp. 55-56). Otro punto de ataque es el denominado “velo de la ignorancia”. Dussel (2014) pone un ejemplo muy ilustrativo haciendo referencia al lenguaje. Si, como sostiene Rawls, argumenta Dussel (2014), los participantes deben olvidar su posición en la sociedad, ¿qué pasa con el lenguaje?, ¿también deberían olvidarlo? Dussel responde:

No parece, porque entonces nadie podría hacer propuestas en el “juego de regateo”. Si cada uno viene al “juego” con su lengua, el obrero tendrá un lenguaje propio de la clase obrera, de los barrios populares; el aristócrata una lengua culta. ¿Habrá que

olvidar entonces todos los matices diferenciales de los diversos niveles de cultura de la lengua? (2014, p. 56).

Por último, Dussel (2014) sostiene que:

el formalismo no puede exponer (desde sus ideas y principios), y menos criticar o poner en cuestión materialmente, el sistema económico-capitalista que siempre presupone (como una condición de posibilidad desconocida) por lo que inadecuadamente le sirve de justificación en el nivel moral-formal (2014, p. 64).

Con una menor intensidad que Dussel, Carlos Nino también efectuó algunas críticas al modelo rawlsiano, pero lo utilizó de base para su propuesta de democracia dialógica. En efecto, el modelo de democracia deliberativa podríamos ubicarlo en la convergencia de dos modelos: el modelo consensual rawlsiano y el modelo discursivo habermasiano. Al respecto, Oscar Mejía Quintana afirma que de

estos modelos de Rawls y Habermas se inferirá lo que el estado del arte denominará democracia deliberativa, que progresivamente irá sitiando teóricamente a la democracia liberal, y que enseguida se multifurca en varias interpretaciones desde los diferentes paradigmas políticos contemporáneos (2010, p. 43).

Cabe destacar que Carlos Nino (1997) elaboró su teoría de democracia deliberativa a partir del análisis y la crítica de las propuestas de John Rawls y de Jürgen Habermas. Nino (1997) pretende elaborar y superar ambos modelos a través lo que denominará democracia deliberativa dialógica. La propuesta de Nino (1997) intenta superar los modelos de Rawls y Habermas, a los cuales acusa de conducir a un “elitismo moral” y a un “populismo moral”, respectivamente. Al mismo tiempo destaca las propuestas de deliberación y el punto de contacto de las tesis epistemológicas y ontológicas que identifica en el análisis de ambas propuestas. Para comprender la teoría de Carlos Nino es importante identificar su tradición filosófica y su posición metaética. Nino es un filósofo analítico y su obra se extiende a las esferas del derecho, la moral y la política. Además, es un defensor del objetivismo moral, tesis metaética clave en el desarrollo de su modelo de democracia. En Nino (1993) la moral cumple una función de interme-

diación con el derecho y la política. Así, Nino (1997) considera que la democracia representa la moralización de las preferencias personales que intervienen en el proceso deliberativo, todo ello a partir de lo que Nino (1997) llama constructivismo epistemológico.

Para Nino (1997), el constructivismo epistemológico constituye una categoría como punto de partida para el proceso de deliberación. En tal sentido, expone (1997) que la democracia es el procedimiento más confiable para acceder al conocimiento de los principios morales, aunque al mismo tiempo reconoce límites epistemológicos a valores de naturaleza intersubjetiva. Nino (1997) considera que tanto Rawls como Habermas parten de la posición correcta, pero ambos yerran en diferentes sentidos. Para empezar, Rawls y Habermas coinciden en la categoría de imparcialidad como presupuesto formal para otorgar validez a los presupuestos morales. La diferencia, señala Nino (1997), es que, mientras en Rawls el presupuesto formal consiste en un razonamiento moral monológico; en cambio, en Habermas se parte de una práctica social del discurso intersubjetivo, es decir, requiere un consenso *de facto*. En conclusión, para Rawls al principio moral se arriba mediante la reflexión individual, y, para Habermas, mediante una discusión colectiva. Sin embargo, Nino (1997) considera que ambas posturas derivan en un “elitismo moral”, en el caso de Rawls, y en un “populismo moral” con relación a la posición de Habermas.

Nino (1997) realiza un análisis mediante la diferenciación tesis ontológicas y epistemológicas para encontrar un punto de encuentro entre Rawls y Habermas. Nino sostiene que “es posible distinguir al menos tres principios ontológicos acerca de la constitución de la verdad moral y al menos tres principios epistemológicos acerca de su conocimiento” (1997, p. 160). Esto permitirá a Nino fijar su posición metaética, la cual denomina constructivismo epistemológico. Así, las tesis ontológicas están dirigidas a la constitución de la verdad moral, y las tesis epistemológicas al conocimiento de ella. En la tesis ontológica de Rawls,

la verdad moral se constituye por la satisfacción de presupuestos formales inherentes al razonamiento práctico de cualquier individuo, en particular el presupuesto de acuerdo al cual un principio moral es válido si es aceptable para todas las personas que

se encuentren bajo condiciones ideales de imparcialidad, racionalidad y conocimiento de los hechos relevantes (Nino, 1997, pp. 160-161).

Y en su tesis epistemológica “el conocimiento de la verdad moral se alcanza por medio de la reflexión individual. La discusión con otros es un elemento auxiliar útil de la reflexión individual pero, en definitiva, debemos actuar ineludiblemente, de acuerdo con los resultados finales de esta última (Nino 1997, p. 161). En cambio, Habermas, desde su perspectiva ontológica, sostiene que “la verdad moral se constituye por el consenso que resulta de la práctica real de la discusión moral cuando se lleva a cabo de acuerdo con algunas restricciones procesales acerca de los argumentos que se esgriman” (Nino 1997, p. 161). Respecto de su tesis epistemológica, “el método de la discusión y decisión colectiva es la única forma de acceder a la verdad moral, ya que la reflexión monológica es siempre distorsionada por el sesgo del individuo a favor de su propio interés” (Nino 1997, p. 161).

En el análisis y la combinación de tesis, Nino considera que hay dos puntos de encuentro entre lo que identifica como la tesis O2 y la tesis E2, que constituye una posición intermedia entre Rawls y Habermas, y para Nino es la teoría metaética más plausible. “Esta es la posición que llamó ‘constructivismo epistemológico’” (1997, p. 166). La tesis O2 establece que “la verdad moral se constituye por la satisfacción de presupuestos formales o procesales de una práctica discursiva dirigida a lograr cooperación y evitar conflictos” (Nino, 1997, p. 161). Y la tesis E2:

La discusión y la decisión intersubjetivas constituyen el procedimiento más confiable para tener acceso a la verdad moral, pues el intercambio de ideas y la necesidad de ofrecer justificaciones frente a los otros no solo incrementa el conocimiento que uno posee y detecta defectos en el razonamiento, sino que ayuda a satisfacer el requerimiento de atención imparcial a los intereses de todos los afectados. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que a través de la reflexión individual alguien pueda tener acceso al conocimiento de soluciones correctas, aunque debe admitirse que este método es mucho menos confiable que el colectivo, debido a la dificultad de permanecer fiel a la representación de los intereses de otros y ser imparcial (Nino, 1997, p. 161).

Nino (1997) argumenta que la tesis O2 “se beneficia de la base empírica inherente al hecho de que es una práctica social. La circularidad del equilibrio reflexivo se quiebra sin estar atada a los resultados contingentes del consenso real” (1997, p. 163). Y en relación con la tesis E2:

...el procedimiento de la discusión y decisión colectivas constituido por el discurso moral (incluso por su sucedáneo imperfecto, el sistema democrático de toma de decisiones) es el método más confiable de aproximación a la verdad moral. Sin embargo, no es el único. Es posible, aunque generalmente improbable, que a través de la reflexión individual una persona pueda representarse a sí misma adecuadamente los conflictos de intereses y pueda llegar a una conclusión correcta e imparcial...

Lo desarrollado en los párrafos precedentes deriva en el “valor epistémico de la democracia”, el cual Nino considera clave en su modelo dialógico en la identificación de los valores y principios entre los participantes de la deliberación. Este es un requisito para la “imparcialidad”, concepto presente en los modelos rawlsianos y habermasianos. Sin embargo, no es lo mismo hablar de unanimidad y de decisión de las mayorías. Solo en el primer caso Nino (1997) sostiene que la imparcialidad ha sido garantizada, ya que todos los individuos han participado con las mismas oportunidades. En cambio, en una la regla de la mayoría no implica garantía de imparcialidad. “Claramente, una solución al conflicto apoyada por una mayoría y no por todos los involucrados en el conflicto puede ser muy parcial. Es probable que la mayoría ignore completamente los intereses de la minoría” (Nino, 1997, p. 166). Es muy ilustrativo el ejemplo de Nino (1997) sobre el condominio en un edificio y la rotura del ascensor. Probablemente los integrantes del consorcio que habiten los pisos de abajo, al no utilizar el ascensor, no estarán interesados en aumentar las expensas para arreglarlo. En cambio, los consorcistas de los pisos superiores son los más interesados y afectados en el arreglo del ascensor. Si no hay acuerdo, y dado el límite de tiempo, votarán y se decidirá lo que haya elegido la mayoría. En ese caso se aplicó la regla de la mayoría, y probablemente con resultados parciales para la minoría que perdió la votación.

Del ejemplo expuesto anteriormente, Nino (1997) considera que el tránsito de la posibilidad de una decisión unánime a la regla de la mayo-

ría es una característica del consenso democrático, pero no por no poder llegar a una unanimidad, sino por la necesidad de tener que tomar una decisión en tiempo limitado. Por ende, “la democracia puede definirse como un proceso de discusión moral sujeto a un límite de tiempo” (Nino, 1997, p. 167). Si bien Nino (1997) no considera que la diferencia entre consenso unánime y regla de la mayoría sea cuantitativa en aproximación a la imparcialidad, la regla de la mayoría preserva la idea de imparcialidad respecto de otras formas de alcanzar el consenso unánime. Por tal motivo, para Nino (1997):

...un proceso de discusión moral con cierto límite de tiempo dentro del cual una decisión mayoritaria debe ser tomada —el centro del concepto de democracia de la visión normativa que estoy articulando— tiene mayor poder epistémico para ganar acceso a decisiones moralmente correctas que cualquier otro procedimiento de toma de decisiones colectivas (1997, p. 168).

En consecuencia, podemos afirmar que la corrección moral para la toma de decisiones puede alcanzarse, aun cuando no haya un consenso unánime. De ahí que el proceso democrático, por su limitación temporal, tiene valor epistémico. Tal vez así podamos entender algunas de las decisiones que en límite de tiempo debieron tomar los gobiernos desde el inicio de la pandemia. Incluso, muchas de ellas a riesgo de ser consideradas de corte autoritario en lo que respecta a las restricciones de las libertades individuales. Por ejemplo, en materia económica probablemente los pequeños comerciantes y las pequeñas y medianas empresas no hubieran votado por la restricción de la actividad económica. Sin embargo, había otra necesidad apremiante, la propagación de la pandemia y la saturación de los sistemas de salud. En la mayoría de los países, la regla de la mayoría determinó el plan de acción. Otra discusión es la efectividad que pudieron tener o no las medidas adoptadas por cada gobierno en nombre de la regla de la mayoría, o los excesos de legislar mediante decretos por parte de los poderes ejecutivos, característica tan propia de los sistemas presidencialistas latinoamericanos.

Ahora bien, Nino (1997, p. 168) señala que en muchos casos la falta de imparcialidad “puede darse no a inclinaciones egoístas sino al descono-

cimiento del contenido de los intereses de los demás”. De ahí la diferencia de Nino entre un proceso judicial donde un juez toma una decisión en un sistema de reglas, razón por la cual la garantía de imparcialidad solo se aplica a las partes del proceso. En cambio, en un proceso democrático afecta a todos. Como señala Leopoldo Gama Leyva:

Resulta necesario aclarar que cuando Nino sostiene que el diálogo colectivo es más confiable, acepta también que es posible, mediante la reflexión individual, conocer proposiciones moralmente correctas que sirvan de base para guiar la acción, pero con la diferencia de que es más difícil representarse todos los intereses en juego, es decir, satisfacer el requisito de imparcialidad (2011, p. 231).

En el modelo dialógico de Nino (1997) hay reglas que se deben tener presentes para la deliberación y la imposición de ideas o preferencias personales. En primer lugar, cada participante debe justificar su argumento en el juego de la negociación. Este argumento suele partir de emociones, pasiones, preferencias personales o de autointerés, etcétera, pero a través de un debate racional que garantice un genuino proceso de discusión moral. Frente a esto, debemos demandar si todos los participantes tienen el espacio para justificar su posición. En cambio, si el discurso solo proviene de las élites o las clases dominantes, será difícil progresar en la búsqueda de decisiones imparciales. Para Nino (1997) la justificación frente a los demás es clave en la argumentación y constituye un límite para el criterio de imparcialidad. Nino aclara que no pretende defender una teoría consensual de la democracia, sino una teoría consensual o mayoritaria del conocimiento de ciertos tipos de asuntos morales. En este modelo dialógico la discusión permitirá el descubrimiento de “errores fácticos y lógicos”. Esto es posible, sostiene Nino (1997), ya que las reglas de inferencia, como la observación fáctica, son productos de facultades que todos tienen y no es común que la mayoría de la gente cometa el mismo error. De todas maneras, advierte Nino (1997, p. 175), en el proceso dialógico intervienen factores emocionales y “pueden operar en contra del descubrimiento de la verdad moral”. Da como ejemplo el fenómeno de la psicología de las masas, donde el carisma o la retórica influyen sobre las conductas individuales de un grupo de personas, incluso las que puedan estar en una po-

sición imparcial. Al respecto, nada más ilustrativo en Latinoamérica que los discursos populistas en plazas públicas frente a muchedumbres, donde se exaltan los valores del pueblo, el sentimiento nacional o patriótico. Un discurso falaz, pero muy persuasivo con un efecto psicológico efectivo sobre algunos sectores, por lo general en situaciones desventajosas desde lo socioeconómico. Sin embargo, Nino (1997) considera que las emociones muchas veces son disparadores de la discusión moral y ayudan a tratar de convencer a otros de la verdad de las posiciones propias. Asimismo, pueden ayudar a evaluar los intereses de los demás y “contribuyen al proceso de argumentación a través de las sanciones informales de asignación de culpa y aislamiento social que recae sobre aquellos que cometen errores evidentes o faltas, que redundan en su propia conveniencia, en el proceso de argumentación” (Nino, 1997, p. 176). De ahí que Nino (1997) sostenga que por debajo del proceso de argumentación subyace una negociación, razón por la cual es fundamental conocer los intereses de los demás, a riesgo de no perder la mayoría. Por último, Nino (1997) sostiene que la capacidad epistémica de la discusión colectiva y de la decisión mayoritaria en la búsqueda de soluciones moralmente correctas depende de ciertas condiciones que subyacen al proceso:

que todas las partes interesadas participen en la discusión y decisión; que participen de una base razonable de igualdad y sin ninguna coerción; que puedan expresar sus intereses y justificarlos con argumentos genuinos; que el grupo tenga una dimensión apropiada que maximice la probabilidad de un resultado correcto; que no haya ninguna minoría aislada, pero que la composición de las mayorías y minorías cambie con las diferentes materias; que los individuos no se encuentren sujetos a emociones extraordinarias (p. 180).

Para Nino (1997) el valor epistémico constituye un procedimiento alternativo para las decisiones colectivas, y lo equipara con la reflexión individual sobre asuntos de moral intersubjetiva, lo que permitiría conocer y representar la situación en la cual se encuentran los demás. Claro que no puede alcanzarse un conocimiento pleno, pero contribuye a no tomar decisiones en forma aislada, sino más plausibles para la imparcialidad. En conclusión, el valor epistémico provee una razón para obedecer la decisión

democrática. En este modelo dialógico puede ocurrir que la reflexión individual demuestre que la decisión es equivocada. Sin embargo, si se da prioridad a la reflexión individual por encima de la decisión colectiva, solo obedeceremos cuando coincida con nuestro pensamiento. En pocas palabras, solo será “válido” aquello que yo apruebo. Por ello, en la medida en que estén dadas las condiciones del valor epistémico que ofrezca razones de por qué debemos acatar la decisión de la mayoría, la decisión está moralmente justificada. De todas maneras, podemos estar en desacuerdo con la decisión de la mayoría. Cuando Nino critica el “colectivismo epistémico” de Habermas, destaca que se puede alcanzar la verdad moral mediante la reflexión individual, y ser más imparcial que la decisión mayoritaria, pero, como también señala Nino (1997), rara vez se vuelve a abrir el debate en una situación de este tipo y, al contrario, sería muy desventajoso desde el punto de vista práctico.

En consecuencia, para Nino (1997) el valor epistémico de la democracia no es una “situación de discusión ideal”, sino realista. De ahí que la representación política la considere un mal necesario. En el modelo dialógico, los intermediarios y partidos políticos cumplen una función importante, práctica, en un sistema democrático, al ofrecer alternativas ideológicas y programas de gobierno para el electorado. Por supuesto, muchas veces se anteponen intereses personales sobre los del pueblo, pero para ello existen mecanismos para remover a los representantes. Claro que dependerá del modelo constitucional, tema al cual Nino dedicó parte de su trabajo.

Nino (1997) concluye que la concepción epistémica de la democracia deliberativa ofrece ventajas frente a otros modelos respecto de la *paradoja de la superfluidad del derecho*, la *generación de dilemas de acción colectiva* y el *reconocimiento de la existencia de los contrapesos opuestos por las dos otras dimensiones del constitucionalismo*. En primer lugar, sobre la paradoja de superfluidad del derecho, Nino intenta explicar por qué son necesarias las leyes sancionadas en un proceso democrático, si en última instancia son razones morales las que dictan la toma de decisión. Para ello, explica que las leyes por sí mismas no tienen fuerza justificatoria, pero tienen un valor epistémico. En tal sentido, las leyes ofrecerían razones epistémicas para creer actuar y decidir, pero no son en sí mismas razones para actuar. Esto

permite diferenciar las leyes dictadas por un gobierno no democrático, donde las leyes sancionadas no ofrecerían razones para actuar, es decir, no tienen valor epistémico. En segundo lugar, aquellos modelos que se basan en la toma de decisiones dominantes, pero desde el autointerés, donde luchan facciones entre sí, desembocan en problemas de acción colectiva. La ventaja del modelo dialógico radicaría en que la discusión reduce que haya problemas de acción colectiva, como podría ser el caso de la inflación, donde algunos sectores presionan por el aumento de salarios y precios. Por último, la democracia basada sobre su valor epistémico resolvería la tensión entre el reconocimiento de derechos y el funcionamiento del proceso democrático, por su capacidad de decidir los asuntos morales en lo que respecta al contenido, el alcance y la jerarquía de los derechos. Y, si bien la visión epistémica de la democracia, *a priori*, implica una tensión entre derechos como precondiciones del proceso democrático y de resultados, la tensión es diferente respecto de aquellas teorías, donde el valor de los derechos es lo que confiere valor a la democracia.

En conclusión, el modelo dialógico de Nino se apoya en un valor epistémico para la búsqueda de preferencias morales aceptables para el proceso democrático. Y trata de hacer un equilibrio entre la reflexión individual y la discusión colectiva para la confiabilidad de los resultados alcanzados en un contexto y un tiempo determinados. Por ello, para comprender el modelo dialógico de democracia deliberativa es necesario identificar el trasfondo metaético, el cual Nino llama constructivo epistemológico.

## **ALGUNAS REFLEXIONES Y CRÍTICAS AL MODELO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE CARLOS NINO**

Luego de haber desarrollado una descripción del modelo dialógico de democracia deliberativa de Carlos Nino, procederemos a elaborar argumentos sobre algunas debilidades de la teoría a partir de la tensión que puede haber entre los modelos normativos y los particulares patrones de gobernanza que predominan en América Latina. Dentro de los cuestionamientos a los modelos de democracia deliberativa, Oscar Mejía Quinta (2010, 44-45) sostiene que: "...la democracia deliberativa sufre a su vez

cuestionamientos por una serie de reacciones críticas que en sus proyecciones alternativas radicalizan la propuesta rawlsiano/habermasiana lo que se calificó como la eclosión de las teorías democráticas...” (2010, pp. 44-45).

La gobernanza y, en particular, la gobernanza internacional remite a diversos problemas: organización democrática de la arena internacional, cosmopolitismo (Thomas Pogge) versus orden internacional, como en el caso de Rawls (*Law of people*), discusión sobre si hay un derecho universal a la democracia o no (Thomas Christiano), etc. En función de este amplio marco de temas, la discusión sobre gobernanza y democracia nos interpela a diferentes interrogantes: ¿podemos hablar de los mismos temas en sociedades diferentes?, ¿qué tipo de Estado de Derecho queremos?, o ¿qué modelo de democracia?, ¿qué modelo constitucional requiere un sistema democrático? ¿Está agotado el modelo unipersonal presidencialista? ¿Qué función cumple la globalización en la deliberación democrática?

Un punto de partida para una reflexión desde una perspectiva filosófica sobre el ámbito social, político y jurídico, es no dejar de lado los datos empíricos, tal como explica Cristina Zurbriggen (2011, 43) cuando afirma que “para entender la gobernanza de un país, se requiere un conocimiento previo de su contexto político-institucional y cómo se ha desarrollado en su proceso histórico”. En efecto, cada país presenta sus particularidades y matices. Así, Latinoamérica es una región muy extensa con un pasado en común pero con vicisitudes en el desarrollo político y social. En particular, la desigualdad en América Latina representa una de las variables que mayor afecta la gobernanza. En efecto, Latinoamérica es la región con mayor concentración de riqueza y desigualdad. En este sentido, “el punto clave en América Latina es el ámbito distributivo, su regresividad conspira —entre otros ítems— contra el desarrollo de la región...” (Farinati, 2018, p. 25).

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe:

la pobreza y la pobreza extrema alcanzaron en 2020 en América Latina niveles que no se han observado en los últimos doce y veinte años, respectivamente, así como un empeoramiento de los índices de desigualdad en la región y en las tasas de ocupación y participación laboral, sobre todo en las mujeres, debido a la pandemia de la covid-19

y pese a las medidas de protección social de emergencia que los países han adoptado para frenarla (CEPAL, 2021).

Probablemente, la desigualdad y la pobreza sean dos de las variables que pongan en jaque a un sistema democrático. Además, hay otra variable que puede afectar la deliberación democrática de una región: la globalización. Hoy las decisiones de los gobernantes están atravesadas por la política internacional. Organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Club de París, etc., tienen injerencia directa sobre el desarrollo económico, político y social en Latinoamérica. En materia jurídica, estos organismos presionan con reformas fiscales y laborales en sintonía con las políticas del mercado. Esto deja un escaso margen de maniobra para la gobernanza y la deliberación interna de un país. En consecuencia, podemos afirmar que nuestras democracias son débiles y no podemos analizarlas fuera del mundo globalizado. Ahora bien, el modelo de democracia deliberativa de Carlos Nino es un sistema que apunta a respetar la individualidad y el consenso a través del diálogo. Tanto el diálogo como la reflexión individual pueden ofrecer “buenas razones morales” para la toma de decisiones. Para ello Nino expone su tesis metaética, *constructivismo epistemológico*, para dar cuenta de los valores epistémicos que se extraen de la deliberación y se materializan en la democracia. Ahora bien, ¿cómo juegan en calidad de variables la desigualdad, la pobreza y la globalización en la deliberación? Como señalamos al principio, hay peculiaridades propias de América Latina y, en particular, de cada país de la región. En primer lugar, no se puede desconocer la pluralidad de valores e intereses de las democracias latinoamericanas dentro de un mundo globalizado. Por tal motivo, hay un exceso de confianza por parte de Nino sobre su punto de vista epistemológico sobre “objetivar valores morales”. En efecto, Nino se enrola en el objetivismo moral y, como toda tesis metaética, está expuesto a críticas. Sin desconocer que lo que llamamos objetivismo moral está representado por diferentes tesis, en general, las tesis descriptivistas metaéticas, ya sea por la vía de la percepción empírica (descriptivismo naturalista) o por la vía de la intuición (descriptivismo no naturalista). Ambas son tesis cognitivistas, razón por la cual los juicios morales son susceptibles de ser verdaderos o falsos, de modo que los participantes pueden acceder por

medio de la deliberación al conocimiento moral y justificar las decisiones. Ahora bien, ¿cómo hacen los participantes de una discusión, *práctica social*, para identificar los mismos valores? Si un observador intuye A, y otro intuye B, ¿cuál de los dos tiene razón? Alguien podría decir que quien ofrezca el mejor argumento tendrá las mejores razones. Sin embargo, tener el mejor argumento no es equivalente a que sus razones son de naturaleza moral objetiva.

Nino argumenta que se deben dar las condiciones adecuadas para garantizar la participación de todos. Pero de ahí a inferir que las decisiones de la mayoría son correctas es otro tema. Probablemente, el *Brexit* en Reino Unido en 2018, y la consulta popular por la paz en Colombia en 2016, sean ejemplos ilustrativos para discutir tal afirmación.

Siguiendo el argumento de Nino, en un resultado de proceso electoral, aunque la minoría o un individuo considerarán que se llegó a una conclusión moralmente más aceptable que la mayoría, obedecerá a esta, porque debe de haber tenido razones epistémicas para adoptar determinada decisión. Sin embargo, cada grupo mayoritario y minoritario puede sostener que las razones morales de uno u otro son inaceptables y la suya es la correcta. La única diferencia ha sido en la votación, no en la aceptación de las razones. En tal sentido, compartimos la reflexión de Mariano Garreta Leclercq (2015):

Si no disponemos de tal acceso independiente a la verdad —relativo a las cuestiones fácticas, morales, etc. que están en juego— no podremos saber con qué frecuencia un individuo o un grupo acierta o se equivoca en sus juicios. Por lo tanto, no podemos sacar ninguna conclusión acerca de la competencia epistémica del agente o agentes involucrados (p. 51).

En el mes de agosto de 2021 se llevó a cabo en México un plebiscito con el objetivo de enjuiciar a cinco presidentes por corrupción. El padrón tiene 93.6 millones de electores, y solo participó el 7% del padrón electoral, cuando se requiere el 40% para tener efectos legales. De acuerdo con datos del Instituto Nacional Electoral (INE), el resultado fue el triunfo del “sí”, con una porcentaje que osciló entre el 89.36% y el 96.28% (del 7%); el “no” registró un apoyo que oscila entre el 1.38% y el 1.58%. Además de

la escasa participación, el dato de color fue que, quien promovió el plebiscito, el presidente López Obrador, no fue a votar, argumentado que su “fuerte no es la venganza” (*Gana el Sí en México con pobre participación en referéndum*, 2021).

El plebiscito es uno de los mecanismos por excelencia de participación ciudadana en democracia. Si seguimos la teoría de Nino, ¿podríamos afirmar que ese 7% de un padrón de 96 millones de electores tiene razones epistémicas para convencer al resto de la población? Dejando de lado que el plebiscito no aclara desde cuándo habría que juzgar y por qué delitos, lo cual da cuenta de la tensión con el principio de legalidad, creo que estaríamos lejos de sostener que esto es un ejemplo de democracia deliberativa, al menos en el sentido que propone Nino.

Por otro lado, podemos mencionar ejemplos donde la “voluntad del pueblo” no fue tenida en cuenta para aceptar sus “razones epistémicas”. En Argentina, en las elecciones legislativas de 2005, Luis Patti, excomisario involucrado en causas judiciales por delitos de lesa humanidad durante la última dictadura militar argentina (1976-1983), se postuló como candidato a diputado nacional. Patti obtuvo 400,000, lo cual le permitió acceder a la Cámara de Senadores. Además, debemos agregar que su candidatura no fue impugnada y la Justicia Electoral le hizo entrega del diploma que acreditaba su condición de diputado electo. Sin embargo, su asunción fue impugnada por la Cámara de Diputados, razón por la cual no pudo asumir. Con posterioridad, en abril de 2008, la Corte Suprema de Justicia de Argentina habilitó a Luis Patti para asumir su cargo, pero ocho días después, a instancias de la Justicia Federal Argentina, la Cámara de Diputados sacó los fueros de protección por, lo que fue juzgado y condenado.

Podemos afirmar que el resultado de una votación en un proceso electoral, equivale a otorgar legitimidad y legalidad a la decisión de una mayoría, pero no a dar cuenta de las razones morales. De manera que es más perceptible conocer los factores empíricos que las razones morales, por los problemas metodológicos de una tesis metaética descriptivista. Claro que no estamos en desacuerdo con analizar un argumento y sostener que es preferible a otro, pero ello no da cuenta de que derive de una realidad objetiva captada por los integrantes de una deliberación.

En conclusión, la concepción epistémica de Carlos Nino es insuficiente metodológicamente para dar cuenta de la moralidad de las decisiones adoptadas por la mayoría. Tal vez porque cualquier tesis metaética que intente dar cuenta de hechos morales tropieza con esta dificultad metodológica.

## **EL CASO DE COLOMBIA: ¿ESTADO DE DERECHO DÉBIL O CASO DE FETICHISMO LEGAL?**

En este apartado nos proponemos analizar dos conceptos, *Estado débil de Derecho* y *fetichismo legal*, para describir parte de la compleja realidad de Colombia. Claro que esto podría haber sido respecto de otros países de la región. “El índice ‘Freedom of the World’ de 2018 reportó retrocesos en la consolidación de la democracia en 71 países, frente a 35 que registraron avances. Esto constituye un declive en el fortalecimiento de la democracia en el mundo...” (Wike, Richard y Fetterolf, Janell, como se citó en Héctor Wiesner León, p. 28). En particular, nuestra decisión de abordar el caso de Colombia responde a las particularidades propias de este país. Por tal motivo, trataremos de argumentar por qué Colombia aplica ambas nociones.

En una mirada retrospectiva, los países latinoamericanos se han caracterizado por la inestabilidad política, económica y social. Los errores han sido —y son— propios y ajenos. Por un lado, desde las guerras de independencia hasta la entrada del siglo xx, la injerencia externa y los resabios del colonialismo siempre han constituido obstáculo y lastre para el desarrollo y la gobernanza de esta región. Por ejemplo, en materia de gobernanza, en una lectura entre líneas de las recomendaciones de los organismos internacionales para Latinoamérica, “se encuentra implícito un modelo de Estado (neoliberal) y, en consecuencia, de fortalecimiento para que funcionen las fuerzas del mercado” (Zurbriggen, 2011, p. 44). Por otro lado, las clases políticas muchas veces han antepuesto sus intereses y preferencias personales sobre las del pueblo. Todos los países de la región han sufrido golpes de Estado —cívico-militares—, crisis económicas, injerencias externas, etc. Por otra parte, nuestras instituciones y parlamentos han sido refugio del conservadurismo en detrimento de las transformacio-

nes y los cambios sociales, imponiendo un sistema de valores que dificulta el modelo de diálogo de democracia deliberativa, como hemos señalado en los apartados precedentes. Finalmente, a todo ello podríamos sumar el auge y la consolidación de los populismos de izquierda o de derecha, mediante discursos carismáticos y parloteo retórico, para representar al “verdadero pueblo” frente a los “enemigos de la nación”. Todo ello en detrimento del sistema democrático. En este sentido, Boffit (2016) señala que se ha producido una aceleración en las últimas décadas de regímenes populistas que buscan perpetuarse en el poder, siempre con el argumento de una crisis permanente que solo ellos pueden afrontar. En el mismo orden de ideas, Héctor Wiesner León (2021, p. 28) señala que “el alzamiento de gobiernos populistas tanto en países desarrollados como en países en desarrollo también constituye un indicador de la erosión de la democracia liberal”. Probablemente, el caso testigo que sintetice las consecuencias del populismo sea Venezuela, un país que, bajo el pretexto de estar en una “revolución permanente”, se encuentra sumergido en un contexto de violencia, inseguridad, amenazas, persecuciones políticas, falta de alimentos, medicinas y servicios esenciales. En consecuencia, cinco millones de venezolanos han tenido que emigrar a diferentes partes del mundo. Cabe destacar que, después de Siria y Afganistán, Venezuela se ha convertido en el tercer país con más cantidad de refugiados. De acuerdo con cifras oficiales de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2021), para el 31 de diciembre de 2020, 858,818 venezolanos habían solicitado pedido de asilo político; para agosto de 2021, 2,693,813 venezolanos habían tramitado permisos de residencia. La mayoría de los refugiados son familias con hijos, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con discapacidad que, obligados a tomar rutas irregulares, son víctimas de trata y narcotraficantes.

Colombia no ha sido ajena a estos problemas. Para 2019, según datos de la oficina de la Comisión Española de Apoyo al Refugiado (BBC, 2020), los colombianos estaban en segundo lugar, detrás de Venezuela. Por ejemplo, “presentaron más del triple de solicitudes que en 2018, pasando del decimoséptimo al quinto puesto”, conforme a datos de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (BBC, 2020).

Colombia tiene particularidades que la constituyen como un laboratorio permanente. Durante gran parte del siglo xx hasta nuestros días la violencia ha estado presente en la sociedad colombiana: narcotráfico, guerrillas, paramilitares, terrorismo de Estado, secuestros, sicariatos, atentados, violencia policial, desplazamientos de comunidades, etc. La variable violencia no puede ser dejada de lado para quien intente hacer un estudio de la realidad sociopolítica colombiana. Al respecto, Guillermo Lariguet considera que “esta parte es imprescindible pues, si no entendemos, al menos mínimamente, el problema de la violencia en Colombia, no podremos pensar en cuáles son las mejores recetas pacificadoras” (2019, p. 58).

Colombia parecía haber dejado atrás las etapas de violencia con la firma del acuerdo de paz en 2016 y los antecedentes de desarme de los paramilitares en 2006 y de la guerrilla de las FARC en 2017. Sin embargo, la violencia volvió a entrar en escena.

En particular, 2019 fue un año muy violento para la sociedad colombiana. De acuerdo con un informe de la Oficina de la Alta Comisionada de la ONU (ONU, 2020) para los Derechos Humanos en Colombia, la tasa nacional de homicidios en 2019 fue de 25 por cada 100,000 habitantes, lo que indica la existencia de un nivel de violencia endémica. Se registraron 36 masacres, con la muerte de 133 personas, que es la cifra más alta desde 2014. Entre los temas que puntualizó el informe se identificaron los siguientes: falta de protección del Estado, asesinatos de defensores de derechos humanos, falta de acceso a la justicia y uso desmedido de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad durante las protestas sociales. Además, se subrayó el incremento de asesinatos sobre comunidades indígenas (se incrementó en un 52% en comparación con 2018), y la violencia sexual y de género tuvo la tasa más alta de los últimos diez años.

Durante décadas Colombia intentó llevar a cabo procesos de pacificación con resultados infructuosos. Tratar de explicar las causas de la violencia excedería los objetivos de este trabajo. Sin embargo, en concordancia con Lariguet (2019), hay dos variables que pueden identificarse como propulsoras de violencia: la desigualdad y un Estado de Derecho débil. Respecto de la primera, Lariguet (2019) refiere a la problemática de la distribución de la tierra, en particular entre los campesinos. Esto genera una crisis sobre la gobernanza. Al respecto, Alicia Farinati (2018) señala que:

...las diferencias sociales y económicas que tal sociedad engendra portan en sí los gérmenes de antagonismos profundos y acentuación de diferentes intereses lo que posibilita reivindicaciones divergentes, que pueden llegar a la fractura social y política si dichas luchas de reivindicación son de gran amplitud y no se ven satisfechas (2020, p. 9).

Además, al problema de la distribución de tierras se suma el de los desplazados. Todo ello como consecuencia de la guerrilla y los grupos criminales. Solo en el primer semestre de 2021 hubo un 177% de desplazados (27,435) más que en 2020. De acuerdo con datos aportados por la Defensoría del Pueblo hubo “65 eventos de desplazamientos masivos” que afectaron a 27,435 personas de 8,982 familias, de las cuales el 53,2% son población étnica. En el 2020 entre enero y marzo se presentaron 33 eventos de desplazamiento masivo, lo que significa que en el 2021 hay un aumento del 96%” (*Más de 27.000 desplazados en Colombia en el primer trimestre, s/f*).

Con relación a la segunda causa, *Estado de Derecho débil*, Lariguet (2019) lo atribuye, por ejemplo, a la cantidad de facciones (guerrilla, narcotráfico, etcétera) que históricamente han competido con las autoridades legales en la toma de decisiones. Y aporta en tal sentido un ejemplo ilustrativo con respecto a la importancia de Pablo Escobar durante décadas en la vida política colombiana, cuando ofreció pagar la deuda externa o exigió introducir una ley que impidiera las extradiciones. De ahí, que:

en términos de una teoría jurídica como la de Herbert Hart, podríamos decir que, en aquellos momentos de mayor turbulencia en cuanto a la disputa del territorio entre grupos facciosos, es problemático de hablar de una “regla de reconocimiento” conforme la cual se identifique a un estado soberano *ad intra* (Garzón Valdés, 1995, pp. 25-37, como se citó en Lariguet, 2019).

En el análisis de este concepto, “Estado de Derecho débil”, es pertinente diferenciar, como propone Carlos Jiménez Piernas (2013), entre lo que podemos llamar “Estado débil” y “Estado fracasado”. Así:

se entiende por “Estado fracasado” frente al estándar del Estado sostenible, aquel que no ejerce un control efectivo y que ha perdido el monopolio del uso legítimo de

la fuerza sobre parte de su territorio, porque se desafía o suplanta su autoridad por medios violentos (p. 19).

Y por un *Estado débil* “aquel que padece un proceso de deterioro político y socioeconómico que merma la gobernabilidad y le impide proporcionar un estándar mínimo de servicios públicos básicos” (Jiménez Piernas 2013, p. 21).

Una de las diferencias entre ambas clases de Estado, sostiene Jiménez Piernas (2013), está relacionado con la funcionalidad. Un Estado débil puede seguir funcionando pero con graves problemas de gobernanza. Al respecto, el autor sostiene que:

La gobernabilidad de un Estado depende de su capacidad para gestionar conflictos sin que padezca su estabilidad, y exige un estándar mínimo de funcionamiento de las instituciones y de la economía además de una cohesión social suficiente. La debilidad la determina, ante todo, una situación de permanente subdesarrollo, que lo hace muy vulnerable frente a crisis y conflictos endógenos o exógenos... (2013, p. 22).

Si analizamos las definiciones propuestas, Colombia presenta características para aplicar en ambas categorías. Por un lado, presenta claros problemas de gobernabilidad (Estado débil) y, por otro lado, ha perdido parte del control de su territorio (Estado fracasado). Cualquiera sea la categoría que utilicemos, entendemos que hay una variable en común en la debilidad o el fracaso de un Estado, su sistema legal. Esto nos lleva a la siguiente noción propuesta al comenzar este apartado como hipótesis de la situación colombiana, el “fetichismo legal”. Ahora bien, antes de abordar este concepto, pasaremos a hacer una breve descripción de la situación jurídica en Latinoamérica y, en particular, en Colombia.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en la cultura jurídica centroeuropea (Alemania, Italia, España) surgió un fenómeno denominado “neoconstitucionalismo”. A diferencia del constitucionalismo que, como movimiento social, político y jurídico, puede identificarse entre el siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, y sobre la base de la filosofía de la Ilustración, con el neoconstitucionalismo no sucede lo mismo. Ello, por ser una corriente bastante heterogénea, pero con un alcance limitado a la Europa continental y a Latinoamérica (Argentina, Brasil, Colombia,

México). Por ejemplo, no se ha dado en el *common law*, aunque haya temas de estudio en común, como la relación entre derecho y moral. En lo que respecta al prefijo “neo”, indica que se refiere a los nuevos textos constitucionales de posguerra. Este movimiento se ha nutrido de teorías filosóficas, en particular Carlos Nino, Ronald Dworkin, Robert Alexy, entre otros, en lo que se refiere al uso de principios como parte integrante del ordenamiento jurídico. Por otro lado, los tribunales superiores y constitucionales latinoamericanos se han caracterizado por dictar sentencias en sintonía con esta perspectiva “principalista”, “creando derechos fundamentales”. Por ejemplo, en Colombia, la “Constitución se interpreta sistemáticamente y los derechos se interpretan extensivamente; a partir de lo cual se han creado derechos fundamentales vía jurisprudencial” (García Jaramillo, 2012, p. 111).

Probablemente, como sostiene Leonardo García Jaramillo (2012), Colombia sea uno de los países de la región con mayor influencia de las doctrinas neoconstitucionalistas. Esto ha provocado un proceso interno de internacionalización del derecho constitucional colombiano que puede reflejarse en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Colombiano.

A partir del neoconstitucionalismo, los gobiernos comenzaron a diseñar sus constituciones y sistemas legales incorporando a los textos legales principios generales, en detrimento de la claridad lingüística por la característica vaga e indeterminada de estos, y otorgando derechos sin la mínima reserva técnica de pensar si cuentan con los recursos necesarios para hacer efectivos todos los derechos. A todo ello se sumó, el “activismo judicial” que convierte a los jueces en pequeños legisladores y compite con los demás organismos del Estado en la satisfacción de las demandas de derechos.

Como resultado, frente a la incapacidad de los gobiernos de hacer efectivos los derechos otorgados, los jueces comenzaron a crear derechos y obligaciones, lo que genera tensiones en la funcionalidad de un sistema basado en la división de poderes. El Poder Judicial se convirtió en un órgano político más. A modo de ejemplo, a partir de 1992, la Corte Constitucional Colombiana comenzó a sentar doctrina (T-426/92), donde los derechos sociales pasaron a ser considerados derechos fundamentales. García Jaramillo (2012) afirma que a partir de esta doctrina:

el mínimo de condiciones materiales necesarias debe proveer el Estado en casos determinados y a partir del cumplimiento de ciertas condiciones. Tomó así partido la jurisprudencia constitucional colombiana en la discusión doctrinaria contemporánea sobre el carácter de los derechos sociales: son normas dirigidas al Estado para su cumplimiento progresivo... (p. 113).

El gran interrogante frente a esto es saber si los Estados tienen los recursos necesarios para garantizar el mínimo contenido de los derechos sociales, devenidos ahora derechos fundamentales. Por ejemplo, en el año 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina<sup>9</sup> ordenó al Gobierno Nacional la limpieza de la cuenca Matanza-Riachuelo,<sup>10</sup> la más contaminada de la Argentina. Han pasado trece años y la situación no ha variado, en parte por la ineptitud de los gobernantes de turno, y por la falta de recursos para una obra de semejante envergadura. En conclusión, hay un grupo de familias que hace más de una década esperan el cumplimiento del fallo.

Este análisis nos permite afirmar que la expansión de leyes que crean derechos o la creación de derechos por parte de los jueces no se ven reflejadas en la compleja realidad social latinoamericana. Así, hay gente viviendo debajo de un puente en Buenos Aires, a pesar de que el artículo 14 de la Constitución argentina garantiza el derecho a una “vivienda digna”. De igual manera podemos señalar graves problemas de desnutrición infantil, en contraposición con el artículo 4 de la Constitución de México, que prevé el derecho a una “alimentación nutritiva”, o la incipiente violencia en Colombia durante 2021, a pesar de que la paz es un derecho de “cumplimiento obligatorio”, según establece el artículo 19 de la Constitución colombiana. En conclusión, la incorporación de derechos no garantiza su efectividad. Por tal motivo, frente a este panorama, probablemente el error sea pensar que todos los problemas de índole político, social y moral de un país se resuelven legislando. Por ejemplo, en la Argentina, que en junio de 2021 ocupaba el último lugar entre los países en materia de gestión de

---

9. Causa: MENDOZA, BEATRIZ SILVIA Y OTROS EL ESTADO NACIONAL Y OTROS / DAÑOS Y PERJUICIOS-DAÑOS DERIVADOS DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL DEL RÍO MATANZA-RIACHUELO.

10. Es la cuenca fluvial más contaminada de la Argentina.

pandemia, el presidente Alberto Fernández decretó, por la emergencia de la enfermedad, la prohibición de despidos (DNU 413/2021), medida que ha sido prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2021. Sin embargo, para mayo de 2021 se perdieron 155,000 puestos de trabajo registrados. La explicación no puede ser otra que la imposibilidad de legislar una realidad económica dinámica. Si un pequeño comerciante o empresario no pudo abrir su negocio por las restricciones y se arruinó, no tuvo más remedio que bajar la persiana y dejar sin trabajos a sus empleados, por más decreto y prórroga que existan. Si con la simple legislación fuera suficiente, bastaría con un decreto que prescriba que todos debemos ser felices y se terminarían los problemas. Lamentablemente, no funciona así. Y esto es lo que nos lleva a referirnos a la noción de “fetichismo legal”.

El término “fetichismo legal” ha sido analizado en la literatura de las ciencias sociales desde perspectivas marxistas y psicoanalistas. Sin embargo, como Julieta Lemaitre (2007) explica la idea de fetichismo legal es anterior al marxismo: “Su primer uso lo hace François Géný, para referirse a la escuela de la exégesis por su apego a la letra del Código por encima de consideraciones de justicia, conveniencia e incluso de lógica” (2007, p. 84). La posición de Géný es la de un antiformalista. Este estaría en punto de convergencia con el marxismo, al considerar al sistema jurídico cómplice de las injusticias de la superestructura. Por otro lado, Lemaitre (2007) describe otro de los vínculos del fetichismo legal con las corrientes freudianas en lo que respecta a las emociones básicas. La idea del fetiche vinculada al placer o al dolor estaría presente en el deseo de crear leyes a pesar de que estas no serán satisfactorias o causarán el efecto contrario (más dolor). Desde esta perspectiva, a pesar de que podemos saber que el derecho no cambiará nada, “el deseo, el disfrute o el dolor, existen en un plano que excede el límite del cálculo de la utilidad que resultara de la victoria o derrota” (Lemaitre, 2007, p. 87).

Nuestra propuesta es analizar este concepto fuera de la matriz de las corrientes críticas del derecho y vincularlo a la idea de ineficacia.

En función de lo expuesto, trataremos de responder la siguiente pregunta: ¿Puede ser socavada la eficacia del derecho por el fetichismo legal, en el afán de resolver cualquier conflicto del sistema jurídico con la incorporación de nuevas normas?

Colombia es un país que se caracteriza por una cantidad importante de leyes y una vasta jurisprudencia en materia de derechos sociales y constitucionales. Sin embargo, el acatamiento o efectividad de su cumplimiento va en dirección contraria. Al respecto, Angarita (2018) concluye que:

La abundancia de normas que se emiten para regular comportamientos en ocasiones ajenos al derecho, así como el populismo punitivo y el uso en ocasiones de la facultad reglamentaria que bloquea la ejecución del derecho, genera una invalidez e ineficacia que convierte el ordenamiento en normas en desuso y se presta para expedir normas propuestas en el proceso electoral (p. 215).

En igual sentido, Andrés Botero (2003), en un excelente texto titulado, *Diagnóstico de la eficacia del Derecho en Colombia y otros ensayos*, plantea, entre otros asuntos, el caso de Colombia como un ejemplo de la tesis de la ineficacia de las normas jurídicas de Hans Kelsen. Así, señala que Colombia adolece de un síndrome normativo. Cualquier problema se resuelve creando una ley nueva. Desde 1991, la Constitución de Colombia fue modificada 56 veces. De 380 artículos, se reformaron 110. En 30 años se modificó una tercera parte de la Constitución. “Debido a la explosión normativa, se aprecia que en Colombia, desde el año 2010 hasta el 2015, únicamente en normas de carácter general emanadas del Congreso de la República se alcanzaron 353” (Angarita, 2018, p. 200). En otras palabras “el legalismo, la hipertrofia normativa y el afán de legislar sin conocer la realidad sociolegal se han proyectado desde los siglos coloniales a los republicanos” (Guevara Gil y Ramos Arce, 2020). Al respecto, el profesor Hernán Olano (citado en *El Tiempo*, 2020) señala “que el 30% de las normas tramitadas cada año por el Congreso son ‘inútiles’, entre estas las leyes de honores. Entre 2010 y 2017 se aprobaron más de 100 leyes de este tipo, que buscan, por lo general, exaltar a ciertas personalidades”. No obstante, este fenómeno de ineficacia jurídica también podemos advertirlo en la jurisprudencia. Por ejemplo, sobre el control de seguimiento por parte de la Sala Especial del Tribunal Constitucional de Colombia sobre sentencias que no materializan lo que dicen. Tal es el caso, respecto de la sentencia T-760 de 2008. La Corte impartió un conjunto de directivas al Sistema General de Seguridad Social en Salud, con el fin de que tomaran

las medidas necesarias para corregir los problemas estructurales y las fallas en la regulación del sistema de salud colombiano. Lo que se buscaba evitar era tener que recurrir a la acción de tutela por parte de los usuarios. La Sala Especial de la Corte Constitucional

consideró que aunque existieron avances formales con la medida adoptada por el Ministerio de Salud y Protección Social (Resolución 1328 de 2016), estos no son suficientes para superar la problemática, de un lado, porque la nueva normativa no incluyó el régimen subsidiado donde aún persiste el trámite del CRC para la autorización de servicios no incluidos o excluidos del POS. De otro lado, porque si bien las medidas adoptadas para el régimen contributivo son conducentes para el acatamiento de la orden, el Ministerio no acreditó los resultados y avances reales en su implementación (Sala Especial de seguimiento del Tribunal Constitucional, 2008).

Hay que advertir que el fallo de la Corte es de 2008 y, el control de seguimiento por parte de la Sala Especial del 2017. Transcurrieron nueve años sin haberse llevado a efecto el decisorio de la Corte Constitucional.

De modo similar, la Sala Especial realizó en 2019 el control sobre la sentencia T-025 de 2004. En este fallo, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, como consecuencia de la vulneración grave, masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada, debido principalmente a la precaria capacidad institucional del Estado para atender a las personas en situación de desplazamiento y a la insuficiente apropiación de recursos para tales efectos. Sin embargo, la Sala Especial evidenció una dificultad en la implementación de las medidas, por la falta de recursos e instrumentos de las autoridades locales donde se encuentran las comunidades desplazadas. En el análisis del auto de seguimiento de control se advierte que la Sala atribuye el problema al desconocimiento de los recursos para hacer viable las medidas, al afirmar que “...los jueces no pueden desconocer el contexto real en que se enmarcan las vulneraciones de los derechos fundamentales para evitar que las órdenes sean inocuas o inviables...” (Sala Especial de seguimiento del Tribunal Constitucional de Colombia, 2019).

De acuerdo con lo expuesto en los párrafos precedentes, el fetichismo legal en su versión colombiana puede dividirse en dos niveles: legislativo

y judicial. En el nivel legislativo, con la política de expansión de leyes. En efecto, forma parte del discurso político colombiano la cuestión jurídica de resolver todo a través de ley. No se sabe si las leyes van a ser ejecutadas o cumplidas, pero resulta atractivo el mensaje de nuevas leyes. Y en el nivel judicial con fallos, en particular, de la Corte Constitucional, que quedan en meras expresiones de deseo o con un significado simbólico, sin llegar a materializarse. Ambos poderes, legislativo y judicial, en forma legal o pretoriana, siguen creando derechos y resistiendo un sistema jurídico que termina deviniendo desuetudo o ineficacia de las normas jurídicas.

El fetichismo legal puede ser utilizado en un discurso populista, sea de izquierda o de derecha, y en sectores conservadores o progresistas. Por ejemplo, en materia de justicia penal, los sectores conservadores suelen utilizar un discurso de corte punitivista. Suelen poner en discusión el aumento de escalas penales o de bajar la edad de imputabilidad. Todo ello sin hacer una mínima consideración al estado de las cárceles y sus programas de reinserción social. De igual manera, con la edad de imputabilidad, sin una mera deferencia a los problemas de acceso a la educación y de marginalidad. Por otro lado, los sectores progresistas, en defensa de las minorías, reclaman leyes, libertades, derechos, etc. Los movimientos sociales son un ejemplo ilustrativo y contradictoria del fetichismo legal. Por un lado, desde un discurso progre socialista, el sistema jurídico es un instrumento de opresión, pero, por otro lado, ese mismo sistema aparece como el instrumento de oportunidad para la conquista de nuevos derechos. Así, según la perspectiva, el derecho es un instrumento “bueno” o “malo”.

En el afán de legislar sin un previo estudio del contexto socioeconómico, las consecuencias pueden ser contraproducentes. Por ejemplo, la Ley 100 de Colombia en materia de salud da cuenta de la ineficacia normativa. Las consecuencias fueron hospitales públicos cerrados, despidos de trabajadores, clausura de institutos de investigación y bajas campañas de vacunación. De modo similar, podemos señalar la Ley 1257, de 2008, sobre la prevención y la sanción de violencia contra la mujer. Luego de una década de sanción de la ley han sido asesinadas 12,226 mujeres. Otro ejemplo podría ser Ley 1335, de 2009, sobre la prohibición de vender cigarrillos al menudeo, basta con ir a cualquier esquina para conseguir uno. Por otro lado, hay casos insólitos, como la ordenanza del municipio

Baranoa, que, debido al problema de espacio en el cementerio municipal, creó una multa para quienes no se mudaran si estaban próximos a morir, o la ordenanza del municipio de Montería en 2014, que prohibió del circulación de burros durante el Mundial de 2014 para evitar los accidentes de tránsito.

De acuerdo con lo expuesto en los párrafos anteriores, podemos afirmar que uno de los motivos que hacen ineficaz un sistema normativo es la falta de eficacia normativa, a pesar de la gran cantidad de leyes. En efecto, cada cinco días se aprueba una ley nueva en Colombia.

Esta falta de eficacia deriva en parte, del bajo grado de acatamiento de la norma jurídica, la cual la torna en desacuerdo. El bajo grado de acatamiento puede derivar de una especie de costumbre implícita de no cumplimiento de la ley, que termina haciéndola ineficaz. Así, “...una norma cae en desuso en el mismo momento en que es aplicada por última vez” (Guibourg, 1986, p.).

Cabe aclarar que hablamos de problemas de eficacia, no de validez. En este sentido, conviene diferenciar ambos términos. Para ello tomaremos como referencia la distinción formulada por Hans Kelsen. Para Kelsen (1966), la validez de orden jurídico no fundamenta su eficacia, como la eficacia no fundamenta su validez. Las normas de un orden jurídico son válidas porque han sido puestas —creadas—, bajo el presupuesto de validez de la norma básica, pero esto no significa que sean eficaces. La eficacia hace referencia a la aplicación y el acatamiento de la norma. “La eficacia es una condición de la validez, pero no se identifica con ella” (Kelsen, 1966, p. 224). Por ello “...la validez deóntica de una norma jurídica, no es idéntica a su eficacia real” (Kelsen, 1996 p. 223). Kelsen (1966) sostiene que la relación validez-eficacia tiene un paragón con la relación poder-derecho. En este sentido, el derecho nace de un acto de poder, pero luego que es creado no se identifica con el poder. Probablemente, el poder influya en la eficacia de la aplicación de la normas jurídica. Si retomamos la categoría de *Estado débil de Derecho*, podamos comprender mejor la ineficacia de muchas leyes en Colombia. Un poder político con instituciones debilitadas difícilmente pueda hacer eficaces sus leyes.

En conclusión, tal vez la revisión de la base jurídica ayude a comprender el trasfondo político que hace ineficaz el derecho. La paradoja de todo

esto es que teniendo tantas leyes, Colombia termina siendo, recordando una de las obras de Carlos Nino, *un país al margen de la ley*.

## CONCLUSIONES

En la presentación del trabajo sostuvimos que parte de los problemas de Colombia, en particular, se debía a la configuración de un *Estado débil de Derecho* y al *fetichismo legal*. Para fundamentar esta hipótesis partimos del análisis conceptual de dos términos claves para comprender las complejidades de nuestra región: *democracia* y *gobernanza*. Este análisis permitió ilustrar cómo la noción de democracia no es semánticamente fija y unívoca, sino un asunto de *semejanzas de familias* (Tomasini, 2018, p. 223). Por otro lado, mostramos que la noción de *gobernanza* está vinculada a la noción de *governabilidad*. Las implicaciones del concepto de gobernanza, para decirlo de manera sucinta, gravitan en torno a la descentralización de lo gubernamental como forma única de Estado eficiente y equilibrarlo con la ponderación de una sociedad civil estructurada, activa y vigilante que coadyuve a la (in) gobernabilidad de una sociedad.

Luego desarrollamos un análisis del modelo de democracia deliberativa, en particular el modelo dialógico de Carlos Nino, como propuesta de una práctica social para la búsqueda de razones epistémica. Justificamos la elección de este autor por su aporte teórico en esta materia, su compromiso con los derechos humanos y los procesos democráticos de la región a partir de la década de los 80. La descripción del modelo nos permitió identificar la tesis metaética, *constructivismo epistemológico*, utilizada por el autor para la búsqueda y la construcción de valores democráticos en común. Luego efectuamos algunas críticas al modelo. En particular, hicimos hincapié en la tensión que puede haber entre un modelo normativo con particularidades propias de la región que tornan complejo este tipo de propuestas teóricas. Para ello argumentamos la dificultad metodológica de su tesis metaética en la búsqueda de razones epistémicas. En efecto, estas críticas dan cuenta del carácter falible de las decisiones en materia moral para guiar nuestras acciones. Esto requiere discusión y flexión permanentes, porque las prácticas sociales o las deliberaciones se insertan en

una experiencia. En tal sentido, siempre la experiencia es más vasta que la generalidad de los casos. Dimos algunos ejemplos al respecto.

Con posterioridad, focalizamos nuestro análisis en las dos categorías propuestas *Estado débil de Derecho* y *fetichismo legal*. Concluimos, que Colombia cabe en ambas supuestos. Es un Estado débil por sus problemas de gobernanza, y está inserto en un fetichismo legal por una inflación legislativa. Ofrecimos algunos ejemplos legislativos y jurisprudenciales que dan cuenta del excesivo incremento de leyes y sentencias que no pueden materializarse por la falta de recursos. El fetichismo legal ha hecho ineficaz el ordenamiento jurídico, al querer resolver todo con leyes, sin una mínima reserva técnica de si están dadas las condiciones para poder aplicar y acatar las leyes. No parecería haber una preocupación por parte del sector político, que redobla la apuesta con más leyes. De modo tal, sostenemos que Colombia está siendo víctima desde hace décadas de un populismo legislativo que, como todo populismo, toma decisiones sin importar el alto costo que ello tiene para los ciudadanos. Además, la ineficacia de las leyes ha configurado una situación de anomia en varios sectores de la población.

Probablemente, las críticas durante el desarrollo de este trabajo nos motiven a reflexiones sobre los modelos constitucionales de nuestra región. En definitiva, las decisiones políticas, los procesos electorales, la creación de leyes, se ajustan, o deberían ajustarse, a las constituciones. Pero estas constituciones, que son muy importante, tienen una ingeniería normativa que permite mantener algunas prácticas políticas que tanto daño han hecho a nuestra región. Las reelecciones indefinidas, la concentración de poder, la falta de representación política o la dependencia del poder judicial frente a los gobiernos de turno dan cuenta de esta problemática regional. Así, el poder político, económico, las élites, el conservadurismo, encuentran refugio en este diseño. No importa que las leyes sean ineficaces, lo importante es mantener el *statu quo*.

Que el derecho tiene una naturaleza política, eso no lo discutimos. El problema es cuando el derecho se vuelve político. Al respecto, finalizamos citando un fragmento del libro de Roberto Gargarella (2020), *La derrota del Derecho en América Latina*, que sintetiza parte de lo que hemos querido expresar en este trabajo:

El derecho puede y debe ser otra cosa. Quienes lo pensamos desde un punto de vista igualitario, y por tanto democrático, tenemos que reconocer que puede y debe trabajar en la dirección opuesta, esto es, a favor del empoderamiento legal de los más débiles y en contra de la impunidad de los más poderosos (p. 88).

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Acnur.org (2021). *Situación en Venezuela*. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>.
- Angarita, J. (2018). Colombia: país donde abundan las leyes y escasea la legalidad. *Razón Crítica*, (4), pp. 195-217.
- Bbc.com (2020). *De qué países de América Latina son los refugiados que hacen de España la nación con más solicitudes de asilo de la Unión Europea*. BBC News Mundo. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51619468>.
- Benedicto Rodríguez, Ruben (2010). Liberalismo y comunitarismo: un debate inacabado. *STVDIVM. Revista de Humanidades*, 16, pp. 201-229.
- Botero, Andrés. (2003). *Diagnóstico de la eficacia del Derecho en Colombia y otros ensayos*. Señal Editora y Fondo Editorial Biogénesis.
- Cepal.org. (2021). *Pandemia provoca aumento en los niveles de pobreza sin precedentes en las últimas décadas e impacta fuertemente en la desigualdad y el empleo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveles-pobreza-sin-precedentes-ultimas-decadas-impacta>.
- Dussel, Enrique (2014). Una crítica al formalismo neocontractualismo de John Rawls. En Borón, Atilio - Lizárraga, Fernando (Comp.). *El liberalismo en su laberinto. Renovación y límites en la obra de John Rawls*. Ediciones Luxemburg.
- Dw.com (2021a). *Más de 27.000 desplazados en Colombia en el primer trimestre*. DW Mademinds. Disponible en: <https://www.dw.com/es/m%C3%A1s-de-27000-desplazados-en-colombia-en-el-primer-trimestre/a-57346131>.
- (2021b). *Gana el Sí en México con pobre participación en referéndum*. DW Made for minds. Disponible en: <https://www.dw.com/es/gana-el-s%C3%AD-en-m%C3%A9xico-con-pobre-participaci%C3%B3n-en-refer%C3%A9ndum/a-58726830>.

- Eltiempo (2020). *En promedio, cada cinco días se aprueba una nueva ley en Colombia*. El tiempo. <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/leyes-en-colombia-cada-cinco-dias-se-aprueba-una-nueva-ley-522510>.
- Farinati, Alicia N. (2018). *Las filosofías de la democracia. Políticas de la desigualdad*. Eudeba.
- García Jaramillo, Leonardo (2012). El neoconstitucionalismo en el contexto de la internacionalización del derecho. El caso colombiano. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLV, núm. 133, pp. 93-118.
- Gargarella, Roberto (2020). *La derrota del derecho en América Latina*. Siglo XXI.
- Garreta Leclercq, Mariano Raúl (2015). Algunas críticas a la concepción epistémica de la democracia deliberativa de Carlos Nino. *Análisis Filosófico*, 35, 1, pp. 1-21.
- Guevara Gil, Armando, Ramos Arce, Bárbara (2020). Fetichismo legal e ignorancia de la realidad sociolegal en el Perú. *Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, núm. 23, pp. 269-311.
- Guibourg, Ricardo (1986). *Derecho, sistema y realidad*. Astrea.
- Jiménez Piernas, Carlos (2013). Estados débiles y Estados fracasados. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXV/2 Madrid, julio-diciembre, pp. 11-49.
- Kelsen, Hans (1966). *Teoría pura del Derecho*. Traducción de Roberto Vernengo. Porrúa.
- Landell-Mills P., Ramgopal, A., Stanley, P. (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*, Washington DC. The World Bank.
- Lariguet, Guillermo (2019). Violencia y paz en Colombia: Problemas y soluciones Un examen de filosofía política. En AA.VV. *Cuaderno de Derecho Comparado*, t. II. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba Instituto de Derecho Comparado “Dr. Enrique Martínez Paz”. Editores Fondo Editorial.
- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. Bogotá: Centro de investigación y educación popular (CINEP).
- Launay, C. y Bolívar, J. (2010). La gobernanza como vínculo entre gobernados y gobernantes. En C. Launay y F. González (Ed.). *Gobernanza y conflicto. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*, pp.13-22. Bogotá: CINEP-IRG, Universidad Javeriana.
- Leiva, Leopoldo Gama (2011). El modelo de democracia constitucional de Carlos Nino y sus implicaciones para la práctica judicial. *Revista Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 8, pp. 223-258.
- Lemaitre, Julieta (2007). Fetichismo legal: derecho, violencia y movimientos sociales en Colombia. En Álvarez González, José J., C. et al. *Derecho y cultura*. SELA, pp. 83-96.

- León, Héctor W. (2021). La erosión de las democracias liberales del siglo XXI. Una perspectiva latinoamericana. En Marulanda, C. et al. *Democracia, representación y nuevas formas de participación: una mirada en prospectiva*. XXI Jornadas de Derecho Constitucional. Constitucionalismo en transformación. Prospectiva 2030. Universidad Externado de Colombia, pp. 23-59.
- MacIntyre, Alasdair. (1981). *After Virtue*. Duckworth.
- Moffit, Benjamin. (2016). *The Global Rise of Populism Performance, Political Style, and Representation*. Stanford University Press.
- News.un (2020). *El 2019, un año muy violento para los derechos humanos en Colombia*. Noticias ONU. Mirada Global Historias Humanas. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/02/1470201>.https
- Nino, C.S. (1993). Derecho, moral y política. *Doxa* (14), pp. 35-46.
- (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa.
- Obiols, Guillermo A. (1993). *Nuevo curso de Lógica y Filosofía*. Kapeluz.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2003). Lineamientos para el Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas, párrafo resolutivo 3 de la ag/res. 1960 (XXXIII-o/03). OEA.
- Paredes, F. (2021). Democracia, representación y sorteo: Un análisis conceptual. En Marulanda, C. et al. *Democracia, representación y nuevas formas de participación: una mirada en prospectiva*. XXI Jornadas de Derecho Constitucional. Constitucionalismo en Transformación. Prospectiva 2030. Universidad Externado de Colombia, pp. 113- 147.
- Quinta, Oscar M. (2010). Modelos alternativos de democracia deliberativa. Una aproximación al estado del arte. *Revista Co-herencia*, vol. 7, núm. 12, pp. 43-79.
- Rawls, John (1971). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica
- (2006). *Liberalismo político*. Fondo de Cultura Económica.
- Ronald C. Slye y Harold Hongju Koh (Coord.) (2004). *Democracia deliberativa y derechos humanos*. Gedisa.
- Sandel, Michael (1982). *Liberalism and the Limits of the Justice*. Cambridge University Press.
- Strawson, P. F. (1997). *Análisis y metafísica*. Traducción de Nieves Guasch. Barcelona: Paidós.
- Taylor, Charles (1989). *Sources of the Self*. Cambridge. Harvard University Press.
- Waldron, J. (2004). Deliberación, desacuerdo y votación. En: Ronald C. Slye y Harold Hongju Koh (Coord.). *Democracia deliberativa y derechos humanos*. Gedisa.
- Zurbriggen, Cristina (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, pp. 39-64.

# HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS E IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODS EN EL ÁMBITO ACADÉMICO EN TIEMPOS DE PANDEMIA

ELIBÍ GODÍNEZ CERDA<sup>1</sup>

*Universidad de Guadalajara, México*

## **Resumen**

Los Estados, dentro de sus regímenes democráticos, exigen que uno de los ejes fundamentales para el desarrollo sea el de la educación; en ese sentido y bajo un esquema poco previsto, el caso de la contingencia sanitaria obliga a replantear los procesos internos de las agendas públicas de los gobiernos. Con esta óptica, muchos cambios surgieron a raíz de la pandemia provocada por la covid-19, y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han permitido que muchas de las actividades cotidianas de los individuos siguieran realizándose de una manera atípica, cuyo caso más visible es el campo de la educación, donde el uso de las TIC propicia el desarrollo de habilidades y la generación de conocimientos, al mismo tiempo que se deben buscar estrategias que favorezcan el estudio y el compromiso de los alumnos con la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para su formación.

**Palabras clave:** educación superior, tecnologías de la información, prácticas educativas, ODS

- 
1. Universidad de Guadalajara/Centro Universitario de la Ciénega. Maestro en Bibliotecología y Estudios de la Información por la Universidad Autónoma de México (UNAM). Técnico académico asociado C, adscrito al departamento de Política y Sociedad. Doctorando de posgrado en el doctorado en Sistemas y Ambientes Educativos (DSAE) por el Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara. Líneas de investigación: Estudios de usuarios, Aprendizaje en ambientes virtuales mediados por tecnologías digitales, Sistemas de conocimiento y tecnología digital. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3265-4802>. Correo electrónico: [elibi.godinez@academicos.udg.mx](mailto:elibi.godinez@academicos.udg.mx).

## Technological tools and implementation of the SDGs in the academic field, in times of pandemic

### **Abstract**

The States, within their democratic regimes, demand that one of the fundamental axes for development be that of education, in that sense and under an unforeseen scheme, in the event of the health contingency it forces to rethink the internal processes of the public agendas of the governments. From this perspective, many changes arose as a result of the pandemic caused by covid-19, being information and communication technologies (ICT), which have allowed many of the daily activities of individuals to continue to be carried out in a way atypical, being the most visible case in the field of education, where the use of ICT favors the development of skills and the generation of knowledge, at the same time that strategies should be sought that favor the study and commitment of students with the application of the sustainable development goals (SDG) for their training.

**Key words:** higher education, information technology, educational practices, SDG

## INTRODUCCIÓN

A raíz de los hechos suscitados en la actualidad, provocados por la covid-19, muchas de las actividades quedaron paralizadas (García-Peñalvo *et al.*, 2020). Asimismo, en el trascurso de la historia, el hombre, en su afán de transmitir, conservar y difundir la información y los conocimientos adquiridos, ha creado y utilizado diferentes métodos, estrategias, formas y herramientas para lograr sus objetivos, realizando con esto un desarrollo asombroso, con el cual ha conseguido establecer nuevas formas de comunicación e interacción con otros individuos, desde la utilización de las pinturas rupestres, la escritura, la música, el papel, el papiro, la imprenta, el telégrafo, etc., hasta llegar a nuestros días con el uso de Internet y la amplia gama de servicios y herramientas que nos proporciona, para lograr un sinnúmero de actividades, y uno muy especial e indispensable en la humanidad, que es mantener una comunicación más directa, en tiempo real, sin importar el tiempo ni la distancia, facilitando así en muchos sentidos la vida cotidiana de los individuos que conforman una sociedad, por lo cual, en estos tiempos de la covid-19, ha quedado de manifiesto la importancia

del uso y el aprovechamiento de las TIC para diversas actividades, específicamente en la educación.

Por ello, en el sistema educativo, en especial en el nivel superior, ha sido más evidente la utilización de las TIC, para lograr un avance y el mejor aprovechamiento de los recursos con que se cuenta, con lo que se propicia que el conocimiento se genere y se transmita de manera más rápida y efectiva, aprovechando las bondades que dichas TIC ofrecen en estos tiempos.

Los avances tecnológicos han propiciado que algunos autores hayan denominado estos tiempos como la nueva “revolución social”, dado que el término “la sociedad de la información” hace referencia a que la materia prima, que es “la información”, es el motor de esta nueva sociedad, y en torno a ella seguirán surgiendo nuevos profesionales, y por ende nuevos trabajos, así como la adaptación de las profesiones ya existentes (Zedadra *et al.*, 2019).

Siendo así, la dimensión social de las TIC se vislumbra atendiendo a la fuerza y la influencia que estas tienen en los diferentes ámbitos y a las nuevas estructuras sociales que están emergiendo y producen una interacción constante y bidireccional entre la tecnología y la sociedad. La influencia que ejerce la tecnología sobre la sociedad ha sido claramente explicitada por Kranzberg (1985), en su ley sobre la relación entre tecnología y sociedad: “La tecnología no es buena ni mala, ni tampoco neutral” (1985, p. 50) en palabras de (Belloch Ortí, 1985), esta relación no debe entenderse como una fatalista y determinista, sino nos conduce a nuevas situaciones y planteamientos que deben llevarnos a través de la investigación y el análisis de sus efectos a tomar posiciones que marquen el camino y la dirección a seguir atendiendo a la sociedad que deseamos construir.

En este sentido, y pese a las alteraciones que la covid-19 ha provocado en la educación, la importancia de las instituciones de educación superior en la promoción y aplicación de los ODS en la actualidad toma mayor relevancia. Entre los diecisiete ODS aprobados en 2015, el ODS 4 se refiere a la educación, y en él la meta 4.3 señala que tiene como objetivo: “Para 2030, asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria” (IESALC y UNESCO, 2020), para lo cual aún queda mucho por hacer para alcanzar esta meta.

En este sentido, la educación superior es también un elemento fundamental para alcanzar otros objetivos, como: fin de la pobreza (ODS 1), salud y bienestar (ODS 3), igualdad de género (ODS 5), trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), producción y consumo responsables (ODS 12), acción por el clima (ODS 13), y paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16).

En esta misma línea, la UNESCO traza una hoja de ruta para la implementación del ODS 4, constituida por el Marco de Acción Educación 2030; se basa esencialmente en dos pilares políticos fundamentales relativos al seguimiento y la promoción de las oportunidades de aprendizaje, así como a las personas excluidas, para lo cual es indispensable identificar las herramientas tecnológicas que utilizan los estudiantes y las que la institución pone al alcance de ellos para lograr sus objetivos académicos y personales, por lo cual es indispensable la identificación de sistemas o programas existentes en materia de educación superior con los cuales se reconozca un sistema educativo de enseñanza superior correctamente establecido y reglamentado que permita ampliar el acceso, la igualdad, la calidad y la pertinencia y, a la vez, pueda reducir la disparidad entre el contenido de la enseñanza y lo que el alumnado debe y puede aprender, a fin de garantizar el desarrollo sostenible y de aprovechar plenamente las tecnologías, los recursos educativos abiertos y la enseñanza a distancia.

## **INTEGRACIÓN DE LAS TIC EN LA EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE LA COVID-19**

A la par de lo anteriormente descrito, es evidente que en la actualidad a raíz de la pandemia, se deben considerar nuevas opciones para el uso y el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), así como para el desarrollo de habilidades y actitudes con las cuales puedan utilizar efectivamente las TIC. Se trata de adquirir las habilidades y los conocimientos para evaluar críticamente, elegir éticamente y tomar decisiones más acertadas en cuanto a la información a la cual se accede y se utiliza (Hernández-Pérez y García-Moreno, 2011).

El uso y el consumo de herramientas y servicios digitales han aumentado, y se espera que esta tendencia siga en aumento en los próximos años, como plantea el informe del IESALC y de la UNESCO (2020). No podemos definir el consumo de TIC como un problema, dado que los avances tecnológicos propician este consumo y la actualización de los servicios ofrecidos, lo que favorece que los usuarios adquieran nuevos conocimientos y habilidades con los cuales hacer uso óptimo de los recursos TIC, para lo cual deberán estar preparados para afrontar un aprendizaje que les será de utilidad a lo largo de la vida, con el fin de hacer frente a los desafíos y evitar los peligros de la exclusión social (Pinto y Guerrero-Quesada, 2017).

Por otro lado, la UNESCO ha emitido un conjunto de recomendaciones y acciones para propiciar que las personas adquieran los conocimientos y habilidades necesarios para el manejo de las TIC, alineados con los requerimientos y propuestas de las ODS, especialmente en estos tiempos de contingencia, y más específicamente en el ámbito de la educación. En este sentido, en la región de América Latina y el Caribe varios gobiernos se han abocado a la tarea de definir sucesivos planes de acción y marcos de política dirigidos al uso de las TIC, para promover el desarrollo y contrarrestar las desigualdades sociales. Estas iniciativas requieren que las instituciones de educación superior asuman una posición de liderazgo en materia de capacitación, uso y acceso a las nuevas tecnologías.

El Plan de Acción —eLAC2015— para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (CEPAL *et al.*, 2010) establece que las TIC son herramientas diseñadas para promover el desarrollo económico y la inclusión social. Adicionalmente, el eLAC2015 considera que la incorporación de las TIC a la educación, particularmente en materia de proporcionar acceso universal e inclusivo a la educación, constituye una prioridad (UNESCO Institute for Statistics, 2013).

Siguiendo esta línea, a escala nacional en el ámbito de la educación, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) (Hernández, Salazar, 2012) hace suya la prioridad de la educación de calidad al incluirla como una de sus cinco metas nacionales, tomando en cuenta que una educación de calidad mejorará la capacidad de la población para comunicarse, trabajar en grupos, resolver problemas, usar efectivamente las tecnologías de la información, así como para una mejor comprensión del entorno en

que vivimos. Como se señala en el PND, el enfoque consiste en promover políticas que acerquen lo que se enseña en las escuelas y las habilidades que el mundo de hoy demanda desarrollar para una sana convivencia y el aprendizaje a lo largo de la vida.

En el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 se prevén seis objetivos para articular el esfuerzo educativo, cada uno acompañado de sus respectivas estrategias y líneas de acción, pero en nuestro caso nos enfocaremos en dos de ellos, por estar relacionados con la educación superior y la investigación:

- Objetivo 2: Fortalecer la calidad y la pertinencia de la educación media superior, superior y de formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México.
- Objetivo 6: Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento.

En el caso que nos ocupa, y como podemos observar en el informe ENDUTIH 20017, podemos resaltar que el mayor uso o consumo de Internet se da en la educación superior. Es evidente el desarrollo que han tenido las TIC en los últimos años, y ahora con la necesidad de trabajar desde casa es más evidente el uso de estos recursos y herramientas. Así, pues, este desarrollo queda de manifiesto en el informe del INEGI en la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2017 (ENDUTIH, 2018), donde se observa la tendencia al aumento de uso y consumo de los recursos TIC en distintas áreas, sobre todo en el área de educación.

En México existen 71.3 millones de usuarios de Internet, que representan el 63.9% de la población de seis años o más. El aumento total de usuarios respecto de 2016, con un incremento de 4.4 puntos porcentuales. El grupo de población con mayor proporción de usuarios de Internet es el de los hombres de 18 a 34 años de edad, casi el 85% de la población de este grupo usa este servicio, mientras que el grupo de edad con menor uso es el de las mujeres de 55 años y más. Sea mediante conexión fija o móvil, 17.4 millones de hogares disponen de Internet (50.9% del total nacional), lo que significa un incremento del 3.9% respecto del año anterior.

En comparación con 2019, y de acuerdo con la ENDUTIH/INEGI, 2020, 80.6 millones de las personas de seis años o más en el país hacen uso de Internet (70.1% de la población), proporción superior a la registrada en 2018 (65.8%). La relación de acceso a Internet por zona urbano-rural presenta una diferencia de 28.9 puntos porcentuales, ya que los resultados reflejan 76.6% en las zonas urbanas y 47.7% en las rurales. De la población con estudios universitarios, el 96.4% se conecta a la red, mientras que del grupo de personas con estudios de educación básica se conecta el 59.1%.

Las principales actividades realizadas en Internet durante 2019 son: para entretenimiento (91.5%), para obtener información (90.7%) y para comunicarse (90.6%). Las transacciones electrónicas, las compras o pagos realizados a través de la red, siguen siendo una actividad poco común entre los usuarios de Internet, pues registra en 2019 el 27.2%, proporción que continúa en aumento debido a que en 2018 la participación fue del 23.7 %.

Asimismo en 2019 el teléfono celular representa la tecnología con mayor penetración nacional, con 86.5 millones de personas usuarias en el país. Las mujeres (44.7 millones) lo usan más que los hombres (41.8 millones). El 88.1% cuenta con al menos un celular de los llamados teléfonos inteligentes o Smartphone. Entre la población que dispone de este tipo de celular, el 94.7% usa la funcionalidad de conexión a la red.

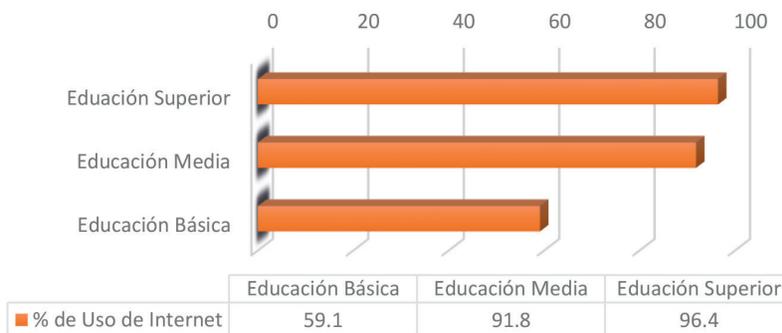
En comparación con 2017, el 72.2% de la población de seis años o más utilizó el teléfono celular. Ocho de cada diez disponen de celular inteligente, con lo cual tienen la posibilidad de conectarse a Internet. El número total de usuarios que solo disponen de un celular inteligente creció de 60.6 millones de personas a 64.7 millones de 2016 a 2017. También se incrementó de 89.0% en 2016 a 92.0 % en 2017 el número de usuarios que se conectan a Internet desde un celular inteligente.

En el uso de la computadora, en 2019 el 43.0% de la población de seis años o más es usuaria de esta herramienta (49.4 millones). La proporción es menor en 8.3% comparada con los usuarios que había en 2015 y menor en 2.0 puntos porcentuales respecto de los registrados en 2018. En relación con la proporción de hogares que disponen de computadora se registró un descenso marginal, al pasar del 44.9% en 2015 y 2018 al 44.3% en 2019, lo que significa una reducción de 0.6 puntos porcentuales.

Los usuarios de computadora de seis años o más alcanzan en 2017 los 50.6 millones, equivalentes al 45.3% del total de la población en este rango de edad. Este universo es menor en 1.7 puntos porcentuales respecto del registrado en 2016, el cual alcanzó el 47.0 %. La proporción de hogares que disponen de computadora registró un descenso de -0.2 puntos porcentuales, al pasar del 45.6% en 2016 a 45.4% en 2017.

Los datos de la figura 1 muestran que a mayor nivel de escolaridad, mayor uso de Internet, lo que hace suponer que los estudiantes de nivel superior tienen un mayor consumo de recurso digitales.

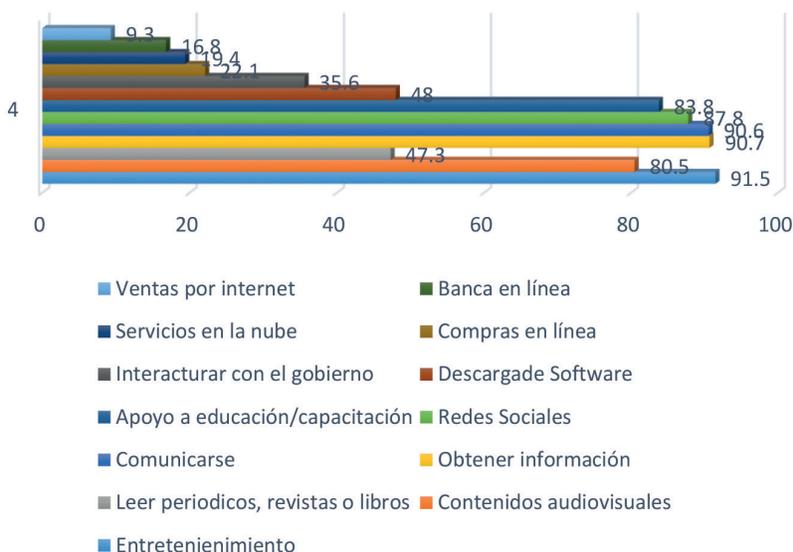
**Figura 1**  
Porcentaje de Internet



Fuente: INEGI, ENDUTIH 2019.

En la figura 2 podemos observar que las principales actividades realizadas en Internet durante 2020 son: “para obtener información” (96.7 %), “para entretenimiento” (91.5 %) y “para comunicarse” (90.6 %). Otras como “acceder a contenidos audiovisuales” y “acceder a redes sociales” muestran porcentajes del 80.5 y el 87.8 %, respectivamente, mientras que para leer periódicos, revistas o libros tenemos solo el 47.3%.

**Figura 2**  
Usuarios de Internet



Fuente: INEGI, ENDUTIH 2019.

Asimismo, en la figura 2 podemos observar que, efectivamente, el uso de los recursos electrónicos va en aumento, donde se contempla únicamente a las personas mayores de quince años y en el caso que nos ocupa el uso, aplicación y aprovechamiento de las TIC, así como todo lo que implica y genera en los estudiantes y docentes en la educación a nivel superior.

Como se ha visualizado, el aumento en cuanto al uso de las TIC, específicamente Internet y la computadora, ha ido en aumento, pero, sobre todo en estos tiempos de pandemia, las restricciones causadas por intervenciones no farmacéuticas, y más como acciones que han emprendido los gobiernos, tanto locales como nacionales, como el distanciamiento social, han impactado de manera directa en los servicios de educación en todos los niveles, específicamente en el nivel superior, ya que los estudiantes y los maestros no pueden reunirse físicamente en los espacios destinados para la impartición de las clases. Dichas limitaciones han propiciado que se apliquen estrategias y acciones con las cuales se dé la oportunidad para

que los estudiantes aprendan durante el período de distanciamiento social (Reimers y Schleicher, 2020).

De esta forma, podemos señalar que el tiempo dedicado al aprendizaje, o tiempo de aprendizaje, es uno de los predictores más confiables de la oportunidad de aprender. En los Estados Unidos, los investigadores han documentado los efectos de la “pérdida de aprendizaje durante el verano”, y han demostrado que la interrupción prolongada de los estudios provoca no solo una suspensión del tiempo de aprendizaje, sino también pérdida de conocimiento y habilidades adquiridas. Cooper, H. *et al.* (1996). Una revisión de la investigación sobre la pérdida de aprendizaje en verano en los Estados Unidos demuestra que durante las vacaciones de verano los estudiantes pierden el equivalente a un mes de aprendizaje en el año académico, la pérdida es mayor en matemáticas que en lectura, y la pérdida aumenta con el grado escolar. La pérdida también es mayor para los estudiantes de bajos ingresos (Reimers y Schleicher, 2020).

Además, las diferencias entre estudiantes con relación al apoyo que pueden recibir de los padres pueden ser proporcionarles para lograr acceder a oportunidades educativas, esto es, directamente en casa o de forma privada, las diferencias en la capacidad de los distintos tipos de escuelas para apoyar el aprendizaje de sus estudiantes de forma remota y las diferencias entre los estudiantes en su capacidad de resiliencia, motivación y habilidades para aprender de forma independiente y en línea, dificultan el transitar académico del estudiante y agrandan las brechas de oportunidades ya existentes.

Las diferencias entre los distintos sistemas escolares, en cuanto a su capacidad para diseñar e implementar acciones educativas en beneficio de sus comunidades educativas durante esta contingencia, amplían las brechas de oportunidades en todas las autoridades competentes como resultado, en ausencia de una respuesta educativa intencional y efectiva. Esta disrupción afecta los medios de vida de las personas y la prospectiva de sus comunidades y actividades, por lo que es imprescindible que los líderes educativos implementen estrategias con las cuales mitiguen el impacto educativo de la pandemia. Con la cooperación entre diversos actores se puede ayudar a los sectores educativos, en el diseño de respuestas y acciones educativas efectivas; la primera y más simple forma de cooperación

es intercambiar conocimiento sobre qué están haciendo actualmente las instituciones, comunidades y regiones para proteger las oportunidades educativas durante la pandemia.

En este sentido, en el campo de la educación se han tomado acciones desde las Instituciones de Educación Superior (IES), acciones de vital importancia para el desarrollo social, económico, político y cultural de cualquier nación o región. En el documento, “La educación superior en el siglo XXI”, presentado por la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior (ANUIES), se establece que la educación superior contribuye de manera fundamental a que los mexicanos disfruten de paz y prosperidad en un marco de libertad, democracia, justicia y solidaridad, pero, a pesar de las diversas acciones emprendidas, Castro-Villagrán y Cosgaya-Barrera (2016) señalan que, a lo largo del camino recorrido, así como de las grandes inversiones que han realizado las IES en materia de tecnología educativa con la finalidad de propiciar un aprendizaje significativo en los estudiantes, solo en las últimas décadas se comenzó a evaluar el impacto de todas las iniciativas TIC implementadas en educación superior.

Rodríguez y Nussbaum (2010) se refieren al poco conocimiento que aún se tiene sobre el impacto de las TIC en la educación. Actualmente no existe un modelo sistemático para medir los efectos del uso de las TIC en la educación, ni se conoce el impacto sobre el desempeño laboral de los alumnos una vez egresados.

Diversos estudios muestran que el uso de las TIC en la educación depende de múltiples factores (infraestructuras, formación, actitudes, apoyo del equipo directivo, etcétera), entre los cuales el más relevante es el interés y la formación por parte del profesorado, tanto en lo instrumental como en pedagógico (Castro-Villagrán y Cosgaya-Barrera, 2016). El estudio realizado por Apple Classrooms of Tomorrow (1985), en el cual se analiza cómo integran los docentes los recursos tecnológicos (TIC), indica un proceso de evolución que sigue cinco etapas:

- *Acceso*: Aprende el uso básico de la tecnología.
- *Adopción*: Utiliza la tecnología como apoyo a la forma tradicional de enseñar.
- *Adaptación*: Integra la tecnología en prácticas tradicionales de clase, apoyando una mayor productividad de los estudiantes.

- *Apropiación*: Realiza actividades interdisciplinarias, colaborativas, basadas en proyectos de aprendizaje. Utiliza la tecnología cuando es necesaria.
- *Inventión*: Descubre nuevos usos para la tecnología o combinan varias tecnologías de forma creativa.

Asimismo, otros estudios realizados sobre la utilización de TIC (Herrera Batista, 2009) indican que en su primer año de licenciatura en la UNAM los estudiantes universitarios utilizan Google (93%), Yahoo (6%), y otros (1%) como principales herramientas para la búsqueda de información general; para la búsqueda de información específica prefieren Wikipedia (87%) y monografías.com (8%), el resto utiliza otros sitios (5%). El 85% declaró nunca haber utilizado una plataforma educativa en sus actividades académicas, y solo el 15% contestó haber utilizado plataformas como Moodle, ATutor y Blackboard. Con respecto a los teléfonos móviles, el 41% indicó usar el teléfono en sus actividades educativas.

En esta misma línea, M., Dávalos, H., Soto, J. (2009), en artículo de Castro-Villagrán y Cosgaya-Barrera (2016), confirman el interés por los jóvenes en el uso de las TIC como herramienta de aprendizaje; en un estudio realizado con estudiantes de ingeniería química del Instituto Politécnico Nacional aseguran que la mayoría de los alumnos de una muestra representativa usa los medios electrónicos como fuentes de información y confía en ellos; la tendencia es más notoria en alumnos del área fisicomatemáticas, cuya mayor parte ha consultado libros digitales, visitado foros y buscado información a través de algún buscador *web*, con Google (85%) como el más utilizado, y Science Direct (1.66%) como el de menos uso.

Dávalos *et al.* (2009) describen los resultados de su estudio en palabras de los estudiantes: la principal dificultad fue encontrar artículos en el idioma inglés, no entendía algunos conceptos, no se pueden copiar para modificar, algunas publicaciones requieren pago para poder descargarlas y analizarlas, es aburrida la búsqueda, lleva mucho tiempo el uso de buscadores es complicado.

En ambos estudios podemos percatarnos de que los estudiantes, a pesar de usar las TIC para acceder y obtener información, la utilización de

recursos confiables, como son las bases de datos, repositorios institucionales, bibliotecas digitales, etc., se hace evidente el desconocimiento de uso y manejo de estos recursos, o por lo menos en estos estudios no se mencionan. Por tanto, para propiciar un aprendizaje significativo en los estudiantes, con la finalidad de formar ciudadanos comprometidos y competitivos, para enfrentar con éxito su desarrollo profesional, es necesario conocer el aprovechamiento de esta tendencia propiciada por el aumento de consumo y utilización de herramientas tecnológicas, así como los recursos electrónicos para la consulta de información confiable.

## **LAS ODS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Las IES, vistas como principales difusoras del conocimiento, son una pieza clave para lograr el progreso de las metas u objetivos que los ODS proponen. Desde la incorporación a los planes de estudios, la academia ha tenido que establecer nuevas medidas educativas que se acoplen a la formación de ciudadanos y comunidades de aprendizaje, empleando una conciencia humanística para el bienestar común.

En este sentido, el 11 de febrero de 2020, en La Habana, Cuba, dentro del marco de la xxvii Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, ministros y altas autoridades de gobierno respaldaron la implementación de los convenios regional y global sobre educación superior adoptados por Conferencia General de la UNESCO en su 40ª reunión, en el cual se establece lo siguiente: apoyando la labor que en este sentido realiza el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), a través de los instrumentos pertinentes del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (IESALC y UNESCO, 2020).

Por lo anterior, se estableció que los Estados miembros presentes, en representación de diecinueve países de Iberoamérica, se comprometieran a promover la ratificación de instrumentos que logren facilitar el reconocimiento de los títulos, la movilidad académica y profesional de los titulados en el Espacio Iberoamericano del Conocimiento, dentro del marco de la internacionalización de la educación superior. En dicho documento se

hace mención en particular a la educación superior digital como aporte a la actividad universitaria. Ello ha propiciado que las autoridades educativas recomienden impulsar acciones estratégicas y presupuestarias para el fomento de la innovación en las instituciones de educación superior, favoreciendo así la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; por ejemplo, a través de su divulgación en los currículos universitarios.

En este contexto se considera que la educación superior tiene una importancia crucial para el logro de los ODS, dada su labor de generación y difusión del conocimiento y su preeminente situación dentro de la sociedad. Además, hay una mención explícita de este nivel, respaldado por la Declaración de Incheon y el Marco de Acción ODS 4- Educación 2030 (UNESCO, 2016), lo que permite inferir que es probable que ninguno de los ODS pueda cumplirse sin la implicación de este sector. Tanto es así que han sido identificadas tres formas en que la educación superior se manifiesta en los ODS:

- Como un objetivo en sí mismo.
- Como parte del sistema educativo en su conjunto.
- Como un motor para el desarrollo.

Por tanto, este marco de acción pretende avanzar en la consecución de los acuerdos internacionales existentes en materia de educación superior, con el cual se reconozca que un sistema educativo de enseñanza superior correctamente establecido y reglamentado logra permitir ampliar el acceso, la igualdad, la calidad y la pertinencia, así como reducir la disparidad entre el contenido de la enseñanza y lo que el alumnado debe aprender, a fin de garantizar el desarrollo sostenible y de aprovechar plenamente las tecnologías, los recursos educativos abiertos y la enseñanza a distancia.

## **EL CENTRO UNIVERSITARIO DE LA CIÉNEGA**

El presente trabajo de investigación se realizó en el Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara, campus Ocotlán, tomando en cuenta el período del ciclo 2020 A, el cual comprende de febrero a julio del 2020, considerando los tres programas educativos (PE) con mayor

número de alumnos (Administración, Abogado y Contaduría); asimismo se considera que de los dieciséis PE de licenciatura, se consideró una población encuestada de 2,008 estudiantes de un total de 6,500 alumnos y una planta docente de 500 profesores y 150 elementos del personal administrativo.

Para la elaboración del instrumento se realizó, como primera etapa, la conformación de dos grupos de trabajo donde se desarrolló un formulario a modo de encuesta que se aplicó durante el mes de marzo-abril; dada la situación de la pandemia de la covid-19, se optó por el formulario de Google, ya que es una herramienta accesible y la UdeG cuenta con un acuerdo para el uso de Google for Education.

En dicha encuesta se evaluó principalmente: El impacto de las TIC en el desarrollo académico de los estudiantes y qué tipo de capacitación se ofrece para la comunidad universitaria para el uso adecuado de las TIC, tomando en cuenta que esto último permite identificar la pertinencia de su aplicación que es el eje central de nuestra investigación.

Se optó por los tres PE (Administración, Abogado y Contaduría) que cuentan con un número mayor de alumnos, en relación con los otros PE, y se obtuvo respuesta de 2,008 encuestados, distribuidos de la siguiente manera:

- Administración 488
- Derecho 724
- Contaduría 796

El un promedio de encuestados fue del 95% de la población total de las tres carreras. En cuanto al análisis estadístico y el manejo de los resultados, se utilizó el programa de Excel de la paquetería de Office, ya que permite una mejor interpretación de los datos.

La investigación nos aportó los siguientes resultados:

Con respecto al proceso de enseñanza aprendizaje, se debe considerar que las herramientas tecnológicas se utilizan en la mejora de dicho proceso a través de su aplicación en clase o en línea con cursos semipresenciales o en actividades complementarias, como exámenes departamentales, cuestionarios y encuestas; por ello se puede señalar que se muestra un avance a la actualidad que se cuenta con un promedio de 150 cursos registrados

en la plataforma Moodle3.5, los cuales han sido creados por los profesores de los diferentes departamentos, así como otros que han sido creados para la formación docente, los cuales apoyan el desarrollo de las actividades académicas de los diferentes PE.

En cuanto a las necesidades emprendidas por parte de la Administración del Centro Universitario de la Ciénega, con relación al apoyo para que los alumnos logran una conexión a Internet, con la finalidad de que tengan un contacto sincrónico con sus profesores y demás compañeros, se emprendieron acciones, como el reparto de tarjetas *chip* con 3 gigas de acceso a Internet, para lo cual se hizo un sondeo de los alumnos con mayor vulnerabilidad para la conexión a Internet.

Otra de las acciones que se emprendieron en el CUCIÉNEGA fue el préstamo de equipos de cómputo, tableta y ChromeBook, con la finalidad de que los alumnos tuvieran la oportunidad de estar conectados y continuaran su trayecto académico en este confinamiento.

Estos resultados permiten identificar que el uso de las TIC impacta de manera más significativa si se considera necesaria para los diferentes procesos que se llevan a cabo en la instituciones educativas, y no solo considerar que se puede hacer uso en la enseñanza aprendizaje. Se observó que existe una gran cantidad de alumnos que no cuentan con este servicio, y es necesario un estudio más a fondo para afrontar con mayor ímpetu e implementar otras acciones que puedan solventar esta brecha digital identificada en la comunidad universitaria del CUCIÉNEGA.

En cuanto a la conectividad, un 80% de los encuestados manifestó contar con un servicio de Internet, pero, a la vez, manifestó que el servicio a raíz de la pandemia se hizo muy lento y que presenta fallas muy seguido, en comparación con antes de que se iniciara el confinamiento.

Asimismo, un 70% de los encuestados respondió contar con una computadora de escritorio para realizar sus trabajos académicos, y un 80% cuenta con laptop, lo que quiere decir que la mayoría de los alumnos posee equipo de cómputo para realizar sus trabajos académicos; el otro 20% manifestó que acude a cibercafés, a la Coordinación de Tecnologías para el Aprendizaje para solicitar un equipo de cómputo (tableta, laptop, ChromeBook) o acuden a algún familiar para poder realizar sus actividades académicas.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Es evidente que en tiempos de pandemia se ha propiciado un aumento exponencial del uso de las TIC en todos los ámbitos, en especial el educativo; por tanto, de acuerdo con Moguel Marín y Alonzo Rivera (2012), el uso inteligente de las TIC deberá abarcar tres dimensiones formativas: la *cognitiva* o *conceptudinal*, que se relaciona con el aprendizaje de conocimientos, procedimientos y habilidades específicas que permitan buscar, seleccionar, analizar, comprender y recrear información a la que se acceda a través de las TIC; la *procedimental*, que se refiere al dominio técnico o código simbólico de cada tecnología, y la *actitudinal*, que está vinculada al replanteo y el desarrollo de valores y actitudes hacia la tecnología de modo que sean críticas y superen predisposiciones y sesgos tecnofóbicos o tecnofílicos.

En la sociedad de la información en que estamos inmersos, y con mayor énfasis en tiempos de covid-19, se requiere nuevas demandas de los ciudadanos y nuevos retos a lograr en lo educativo. Entre ellos:

- Disponer de criterios y estrategias de búsqueda y selección de la información efectivos, que permitan acceder a la información relevante y de calidad.
- Incursionar en el conocimiento de nuevos códigos comunicativos utilizados en los nuevos medios.
- Potenciar que los nuevos medios contribuyan a difundir los valores universales, sin discriminación a ningún colectivo.
- Formar a ciudadanos críticos, autónomos y responsables que tengan una visión clara sobre las transformaciones sociales que se van produciendo y puedan participar activamente en ellas.
- Adaptar la educación y la formación a los cambios continuos que se van produciendo en lo social, lo cultural y lo profesional.

Las tecnologías de la información y comunicación han ido integrándose en los centros educativos de forma paulatina. Las primeras reflexiones teóricas que los profesionales de la educación realizaban sobre la adecuación o no de estas tecnológicas para el aprendizaje se han continuado con el análisis sobre el uso de estas tecnologías y su vinculación con las teorías de aprendizaje, junto a propuestas metodológicas para su implementación.

El uso de las TIC no conduce necesariamente a la implementación de determinada metodología de enseñanza/aprendizaje. Se producen en múltiples ocasiones procesos educativos que integran las TIC siguiendo una metodología tradicional en la cual se enfatiza el proceso de enseñanza donde el alumno recibe la información que le trasmite el profesor y en la cual se valoran fundamentalmente la atención y memoria de los estudiantes. No obstante, los profesores que deseen guiar los aprendizajes de sus alumnos fomentando la interacción y el aprendizaje colaborativo siguiendo los postulados del constructivismo social de Vigotsky, o el aprendizaje por descubrimiento de Bruner, tienen en las TIC un fuerte aliado, fundamentalmente en los diferentes recursos y servicios que ofrece Internet.

El impacto de las tecnologías de la información y comunicación sobre la educación propicia posiblemente uno de los mayores cambios en el ámbito de la educación. A través de Internet y de las informaciones y los recursos que ofrece, en el aula se abre una nueva ventana que nos permite acceder a múltiples recursos, informaciones y comunicarnos con otros, lo que nos ofrece la posibilidad de acceder con facilidad a conocer personalidades de opiniones diversas. Por otro lado, las nuevas teorías de aprendizaje, que centran su atención no tanto en el profesor y el proceso de enseñanza como en el alumno y el proceso de aprendizaje, tienen un buen aliado en estos medios, si se utilizan atendiendo a los postulados del aprendizaje socioconstructivo y bajo los principios del aprendizaje significativo.

## REFERENCIAS

- Belloch Ortí, C. (1985). *Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) como recurso para la educación*, pp. 1–4.
- Castro-Villagrán, A. y Cosgaya-Barrera, B. R. (2016). *Los estudiantes universitarios y el uso de las TIC como herramienta de aprendizaje. Una revisión de estudios realizados en México*. June.
- CEPAL, Guerra, M. y Jordan, V. (2010). Políticas públicas de sociedad de la información en América Latina: ¿una misma visión? *Pensamiento Ibe-*

- roamericano, LC/W.314, p. 26. Disponible en: <http://eclacpos.org/ddpe/publicaciones/xml/1/39181/W314Esp.pdf>.
- Dávalos, M. D. R., Dávalos, H. y Soto, J. L. (2009). *Uso de los medios de información electrónicos, como herramienta en el proceso de aprendizaje de alumnos en el contexto educativo de nivel superior*.
- ENDUTIH (2018). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares, 2017*. ENDUTIH 2017.
- ENDUTIH/INEGI (2020). ENDUTIH2019, vol. 2019.
- García-Peñalvo, F. J., Corell, A., Abella-García, V. y Grande, M. (2020). La evaluación *online* en la educación superior en tiempos de la covid-19. *Education in the Knowledge Society (EKS)*, 21(0), p. 26. Disponible en: <https://doi.org/10.14201/eks.23086>.
- Hernández-Pérez, T. y García-Moreno, M. A. (2011). *Los retos de la alfabetización informacional en las bibliotecas: guía para superar la brecha entre nativos e inmigrantes digitales*. Prismacom.
- Hernández Salazar, P. (2012). *Tendencias de la alfabetización informativa en Iberoamérica*. UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/15A1935115342BBD05257AFA00778CF8/\\$FILE/tendencias\\_alfabetizacion\\_informativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/15A1935115342BBD05257AFA00778CF8/$FILE/tendencias_alfabetizacion_informativa.pdf).
- Herrera Batista, M. (2009). Disponibilidad, uso y apropiación de las tecnologías por estudiantes universitarios en México: perspectivas para una incorporación innovadora. *Revista Iberoamericana de Educación*, 48(6), p. 4. Disponible en: <https://doi.org/10.35362/rie4862130>.
- IESALC y UNESCO (2020). *Contribución de la educación superior a los objetivos de desarrollo sostenible: Marco analítico. 51*. Disponible en: <https://www.iesalc.unesco.org/2020/02/17/2595/>.
- Moguel Marín, S. F. y Alonso Rivera, D. L. (2012). Dimensiones del aprendizaje y el uso de las TIC. El caso de la Universidad Autónoma de Campeche, México (Dimensions of the Learning and the Use of the TIC's. the Case of Campeche's Autonomous University, Mexico). RIED. *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 12(1). Disponible en: <https://doi.org/10.5944/ried.1.12.927>.
- Pinto, M. y Guerrero-Quesada, D. (2017). Cómo perciben las competencias informacionales los estudiantes universitarios españoles: un estudio de caso.

- Investigacion Bibliotecologica*, 31(73), pp. 213–236. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/iibi.24488321xe.2017.73.57854>.
- Reimers, F. y Schleicher, A. (2020). *Un marco para guiar una respuesta educativa a la pandemia del 2020 del covid-19*. Proyecto Educar 2050, p. 50. Disponible en: [https://educar2050.org.ar/covid-19\\_brief\\_ocde\\_español\\_completo/](https://educar2050.org.ar/covid-19_brief_ocde_español_completo/).
- Rodríguez, P. y Nussbaum, M. (2010). *Perspectivas de la inclusión de las TIC en educación y su evaluación en el logro de aprendizajes*. TIC-EDU 2010: The Impact of ICT in Education, April 2010, 38. Disponible en: <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.3451.5441>.
- UNESCO (2016). *Repensar las políticas culturales*. Seguimiento de la Convención de 2005 sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales.
- UNESCO Institute for Statistics (2013). *Uso de TIC en educación en América Latina y el Caribe*. Análisis regional de la integración de las TIC en la educación y de la aptitud digital (e - readiness Institute). Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Communication/Documents/ict-regional-survey-lac-2012-sp.pdf>.
- Zedadra, O., Guerrieri, A., Jouandeau, N., Seridi, H., Fortino, G., Spezzano, G., Pradhan-Salike, I., Raj Pokharel, J., The Commissioner of Law, Freni, G., La Loggia, G., Notaro, V., McGuire, T. J., Sjoquist, D. L., Longley, P., Batty, M., Chin, N., McNulty, J., Tversk, K. A. A., ... Thesis, A. (2019). Factores laborales, académicos y sociales relacionados con la trayectoria académica de los estudiantes del programa de especialización en enfermería en una universidad de Lima, 2016. *Sustainability* (Switzerland), 11(1), pp. 1–14. Disponible en: [http://sciteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1091/RED2017-Eng-8ene.pdf?sequence=12&isAllowed=y%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2008.06.005%0Ahttps://www.researchgate.net/publication/305320484\\_SISTEM\\_PEMBETUNGAN\\_TERPUSAT\\_STRATEGI\\_MELESTARI](http://sciteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1091/RED2017-Eng-8ene.pdf?sequence=12&isAllowed=y%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2008.06.005%0Ahttps://www.researchgate.net/publication/305320484_SISTEM_PEMBETUNGAN_TERPUSAT_STRATEGI_MELESTARI).

# HACIA UN HAITÍ EMERGENTE: AGENDA 2030

SAHILÍ CRISTIÁ LARA<sup>1</sup>

*Directora académica en*

*Asociación Iberoamericana de Sociología (AIS)*

Abordar Haití significa experimentar, al mismo tiempo, fuertes y múltiples sensaciones contradictorias. Se trata de un país extravagante, maximalista, irritante, excepcional, intrigante, valiente, emocionante, devastador, frágil, precioso, digno, orgulloso, injusto. La larga adjetivación es para decir que se trata de un país para ser sentido, más que para ser pensado.

*Ricardo A. S. Seitenfus*

## **Resumen**

Se ofrece una aproximación al panorama de Haití en lo que respecta al cumplimiento de la Agenda 2030. Se exponen algunos de los problemas que caracterizan este contexto de estudio tan complejo (ubicación geográfica, características sociodemográficas, pobreza, incidencia de desastres naturales). Se intenta contribuir con el debate del desarrollo territorial en pos de que Haití alcance el estatus de país emergente en 2030, a través del refuerzo de la paz, la estabilidad y la resiliencia de las instituciones y de la población, priorizando sus cinco áreas de intervención. El estudio se sustenta en la metodología cualitativa; se emplea la observación (no estructurada, ajena, directa, participante, encubierta), así como el análisis de contenido de documentos. Se puntualiza en los términos vulnerabilidad, emergente y socialización, así como en la incidencia de la pandemia.

**Palabras clave:** Haití, Agenda 2030, desarrollo, vulnerabilidad

- 
1. MsC. Sahilí Cristiá Lara, licenciada en Sociología, máster en Estudios de Población. Directora académica en la Asociación Iberoamericana de Sociología (AIS). ORCID: 0000-0002-4037-3915. Correo electrónico: [cristialara@gmail.com](mailto:cristialara@gmail.com).

## Towards a rising Haiti: agenda 2030

### **Abstract**

It's offers an approach to the panorama of Haiti in what concerns to the execution of the Agenda 2030. Several problems that show the complexity of the studied context are exposed (geography, demographics, poverty and natural hazards). It aims to contribute to the development of strategies to reinforce peace, stability and resilience of institutions and its population in order to bring Haiti closer to an emergent country status for 2030. Its focuses in the 5 high priority areas of the Agenda 2030. This study uses a qualitative methodology based in several types of not structured observation (direct and cover witness, third party), as well as, the analysis of documents. Its remarks in terms such as: vulnerability, emerge t economy and socialization together with the current Covid-19 incidence.

**Key words:** Haiti, Agenda 2030, I develop, vulnerability

## **INTRODUCCIÓN**

La Agenda 2030<sup>2</sup> y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) proponen un camino alternativo: una agenda basada en la democracia en lo interno, y en un nuevo multilateralismo en lo internacional, por medio de un sendero de desarrollo con sostenibilidad ambiental e igualdad.

Los ODS son el corazón de la Agenda 2030, y muestran una mirada integral, indivisible y una colaboración internacional renovada. En conjunto, construyen una visión del futuro que se desea tanto a escala internacional como en el interior de cada país. Los Estados miembros de Naciones Unidas, a través, de los 17 ODS,<sup>3</sup> con sus 169 metas y 231 indicadores únicos, han expresado firmemente que esta agenda es universal y profundamente transformadora.

Con la adopción de la Agenda 2030 se dejan atrás viejos paradigmas donde unos países donan, mientras otros reciben ayuda condicionada.

- 
2. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental (CEPAL, 2016).
  3. Ver tabla 2 en anexos.

Asimismo, se expresa el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y de construir una verdadera alianza para el desarrollo donde todos los países participan. La Agenda 2030 es, por tanto, una agenda civilizatoria, que pone la dignidad y la igualdad de las personas en el centro al requerir la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado para su implementación.

Los ODS, se caracterizan por ser:

- *Universales*: constituyen un marco de referencia verdaderamente universal y se aplican a cada país. En el camino del desarrollo sostenible, todos los países tienen tareas pendientes y todos se enfrentan a retos comunes, así como individuales, en la consecución de las múltiples dimensiones del desarrollo sostenible resumidas en los ODS.
- *Transformadores*: En su condición de programa para “la gente, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas”, la Agenda 2030 ofrece un cambio de paradigma en relación con el modelo tradicional de desarrollo hacia un desarrollo sostenible que integra la dimensión económica, la social y la medioambiental. La Agenda 2030 proporciona una visión transformadora para un desarrollo sostenible centrado en las personas y el planeta, y basado en los derechos humanos y en la dignidad de las personas.
- *Civilizatorios*: La Agenda 2030 trata de que nadie quede rezagado y procura “un mundo de respeto universal hacia la igualdad y la no discriminación” entre los países y en dentro de estos, incluso en lo tocante a la igualdad, mediante la confirmación de la responsabilidad de todos los Estados de “respetar, proteger y promover los derechos humanos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, propiedad, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición”.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016) los ODS constituyen una herramienta de planificación a escalas tanto nacional como local. Gracias a su visión a largo plazo, se configuran como un apoyo en aras de un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación.

Ahora bien, ¿cómo convertir a Haití en un país emergente en 2030, si las crisis provocadas (sociales, económicas, ambientales, etcétera) por la pandemia han sido devastadoras a corto plazo?, ¿qué se desea a escala nacional?, ¿cómo los programas nacionales se vinculan al cumplimiento de los ODS?, ¿cuáles son las responsabilidades de las instituciones/ministerios/ciudadanía?, ¿cómo diseñar e implementar políticas públicas basadas en evidencias que no dan cuenta de una realidad actual haitiana? Esas son algunas de las preguntas que surgen a tenor con el título planteado.

El presente documento describe la complejidad de los fenómenos que tienen lugar en un contexto tan confuso como es el caso de Haití; a la par, ofrece puntos de análisis en aras de contribuir a la optimización de las intenciones que como país se posee cuando del cumplimiento de la Agenda 2030 se trata.

Si bien los problemas en el cumplimiento de la agenda ya eran evidentes, la pandemia ha venido a exacerbarlos. Frente a esta realidad es imprescindible la adopción de nuevos modelos de desarrollo, fortaleciendo la institucionalidad y el apoyo necesario para trabajar en colaboración directa y corresponsable con los actores políticos y sociales, pues de otro modo no será posible atender ninguna problemática de escala nacional con efectividad, justicia y responsabilidad social.

Alguno de los elementos que en términos generales caracterizan a Haití, son: prevalencia de féminas, residentes rurales, estructura por grupos de edades joven, elevados valores en la TGF y en la TBM; en tanto, se identifica por ser país emisor de población. Por otro lado, las perspectivas de la economía haitiana son sombrías. A este panorama se le suman las afectaciones desproporcionadas que sufre la población debido a la alta incidencia de desastres naturales. Sectores claves, como salud, educación y seguridad social son temas casi ausentes en las agendas gubernamentales, de ahí el limitado gasto que realizan en ellos, y las inexistentes —o al menos no visibles— oportunidades de igualdad de la población haitiana. Baste puntualizar que en el desarrollo del escrito se profundiza en cada uno de los elementos expuestos.

*Hacia un Haití emergente: Agenda 2030* ofrece una aproximación al panorama de Haití en lo que respecta al cumplimiento de la Agenda 2030. Se exponen algunos de los problemas que caracterizan este contexto de

estudio tan complejo. Se intenta contribuir al debate del desarrollo territorial y el cierre de la brecha de desigualdad, desde la construcción de políticas públicas y la participación ciudadana; aun cuando la consecución de resultados *ipso facto* en este país es cada vez menos probable, es válido apostar por ello.

Este documento pudiera ser considerado como el reinicio y el debate propositivo acerca de lo acordado en el “Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2017-2021 (MANUD) para avanzar en los ODS”,<sup>4</sup> firmado entre el gobierno de Haití y el equipo de país de las Naciones Unidas para que Haití alcance el estatus de país emergente en 2030, a través del refuerzo de la paz, la estabilidad y la resiliencia de las instituciones y de la población.

Asimismo, pudiera contribuir al rediseño y la implementación de los programas nacionales estratégicos, o políticas públicas desde enfoques integrativos y sistémicos que aprovechen el conocimiento existente y la generación de nuevos conocimientos. Es imperante abordar los problemas en su complejidad estructural y dinámica, no solo para comprender sus determinaciones múltiples y heterogéneas, sino también para proponer, generar o acompañar la realización de acciones concretas y bien estructuradas que incidan lo más profunda y ampliamente posible en las causas de los problemas y en sus dinámicas de reproducción.

La sección que sigue, al término de esta introducción, describe el contexto cada vez más incierto de Haití. En dicha sesión se consideran elementos referidos a ubicación geográfica, características sociodemográficas y pobreza, así como la continua incidencia de desastres naturales, elementos que matizan y hacen cada vez más evidente la vulnerabilidad del país haitiano. Posteriormente, se exponen los elementos metodológicos que guían la investigación, así como el marco conceptual. Los siguen los epígrafes “Institucionalidad, normatividad, Plan Estratégico de Desarrollo

---

4. Este documento fue firmado en Puerto Príncipe, el 30 de junio de 2017. Los objetivos de desarrollo de Haití respaldados por este marco necesitan una movilización de 1,085.57 millones de dólares americanos para poder poner en práctica acciones específicas y medibles en cinco áreas prioritarias de intervención: reducción de la pobreza, servicios sociales, resiliencia, igualdad de género/protección y gobernanza.

de Haití” y “Algunos ODS e indicadores a tener en cuenta”, los cuales conforman el desarrollo del artículo. Finalmente, se exponen las conclusiones.

## HAITÍ: UN CONTEXTO CADA VEZ MÁS INCIERTO

Haití es un país caribeño ubicado en la zona central de las Antillas, en el tercio occidental de la isla La Española,<sup>5</sup> y limita al norte con el océano Atlántico, al este con la República Dominicana, al sur con el mar Caribe, y al oeste con el paso de los Vientos. Con 27,750 km<sup>2</sup>, es el tercer país más extenso de las Antillas, por detrás de Cuba y República Dominicana (CIA, s/f) (figura 1).

Figura 1  
Ubicación geográfica de Haití



Fuente: Elaborada por Cristiá, S. (Cristiá y Rapahel, 2021).

El país se desglosa en los siguientes diez departamentos: Grand' Anse, Nippes, Sud, Sud-Est, Nird, Nord' Est, Centre, Artibonite, Nort' Ouest

---

5. La isla La Española, situada entre Cuba y Jamaica, al oeste, y Puerto Rico, al este, se localiza a 19° Norte y 17° Oeste, con una superficie de 76,480 km<sup>2</sup>. Políticamente, está dividida en dos Estados: Haití (27,500 km<sup>2</sup>) y República Dominicana (48,440 km<sup>2</sup>).

y Ouest, su capital es Port-au-Prince. La agricultura y la pesca son las primordiales actividades económicas en el país, las cuales aportan al producto interno bruto (PIB) aproximadamente un 25%, según organismos especializados (FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS, 2018).

En 2019, Haití contó con una población aproximada de 11,123,176 habitantes, para una densidad poblacional de 401,0 hab/km. En tanto, del total de la población el 49,4% está compuesto por hombres y el 50,6% por mujeres. El 61% reside en zonas rurales y el 39% en zonas urbanas.<sup>6</sup>

Una distribución por grupos de edades a partir de datos del año 2018 permite plantear que el 33,24% de sus habitantes se ubica en el rango de 0 a 4 años; el 61,81% en el de 15 a 64 años, y el 4,95% en el de 64 años o más. La esperanza de vida es de 63,29 años, una de las más bajas del mundo (EXPANSIÓN, 2020).

El comportamiento de la variable fecundidad, muestra una tasa global de fecundidad (TGF)<sup>7</sup> con valor de 2.99 hijos por mujer (EXPANSIÓN, 2020), por lo que se ubica en valores por encima del nivel de reemplazo (2.1 hijos por mujer). Se identifica el embarazo adolescente (15-19 años) como un tema ineludible, que demanda indagaciones científicas a diferentes escalas (familia, escuela, comunidad), con especial atención en niñas menores de quince años. Se calcula que el 32% de las mujeres haitianas tiene un hijo antes de cumplir los veinte años; mientras que un 2% lo tiene antes de los quince años (UNFPA, 2016).

En lo que respecta a la mortalidad, se tiene una tasa bruta de mortalidad (TBM)<sup>8</sup> que ascendió a 8,64 muertes por cada mil habitantes en 2017, mientras que la tasa de mortalidad materna (TMM)<sup>9</sup> osciló entre las 529 y

---

6. Disponible en: <http://www.haiti.unfpa.org>.

7. La interpretación de la TGF es evaluar el número de hijos que en promedio tendría una mujer de una cohorte hipotética de mujeres no expuestas al riesgo de muerte desde el inicio hasta el fin del período fértil y que, a partir del momento en que se inicia la reproducción, están expuestas a las tasas de fecundidad por edad de la población en estudio (Camisa, 1975, citado por Cristiá, 2019, p. 175).

8. Se calcula como el cociente entre el número de defunciones ocurridas en un periodo determinado (normalmente un año calendario) sobre la población expuesta al riesgo de morir durante ese lapso. Normalmente, se presenta multiplicada por cada mil (Welti, 1997, p. 75).

9. Es el número anual de muertes femeninas por cada mil nacidos vivos por cualquier

las 630 fallecidas por cada cien mil nacidos vivos en el periodo 2005-2017 (UNFPA, 2016).

Desde el punto de vista migratorio, Haití puede ser considerado un país emisor de población (1,585,681 emigrantes y 18,756 inmigrantes para el año 2019) (EXPANSIÓN, 2020). Según datos del Diagnóstico Regional sobre Migración Haitiana (MERCOSUR/OIM, 2017), la migración haitiana se define como diaspórica e histórica. El estudio se enfocó en la movilidad haitiana hacia Suramérica (Argentina, Brasil y Chile), iniciada en el 2010 tras el terremoto ocurrido el 12 de enero del mismo año, lo cual condujo al desplazamiento de miles de haitianos.

Las causas de la migración en Haití pueden estar marcadas por motivos económicos, familiares, profesionales o de trabajo,<sup>10</sup> de estudio,<sup>11</sup> de búsqueda de mejores condiciones de vida, o por el simple hecho de la gran afluencia de peligros hidrometeorológicos<sup>12</sup> y de emergencias sanitarias, entre otras causas. La migración, en contextos como el haitiano, se da de manera precipitada y en graves condiciones de vulnerabilidad, lo cual supone de por sí un desafío en dos grandes niveles: el ingreso y las políticas de visado, y los mecanismos de integración a la sociedad receptora.

Por su parte, el perfil de pobreza de Haití difiere de la mayoría de los indicadores de América Latina y el Caribe. La economía haitiana ocupa el número 183, por volumen de PIB. Alrededor de dos tercios de la población haitiana vive por debajo del umbral de la pobreza, y un cuarto por debajo del umbral de pobreza extrema (EXPANSIÓN, 2020). Si bien las principales fuentes de ingresos en el país son las remesas que provienen esencialmente de los Estados Unidos, Canadá, Europa y América Latina, las perspectivas de la economía haitiana son sombrías.

---

causa relacionada con, o agravada por, el embarazo o su manejo (excluyendo causas accidentales o incidentales).

10. Según el Diagnóstico Regional sobre Migración Haitiana (MERCOSUR/OIM, 2017), Brasil y Chile fueron los países de mayor relevancia respecto de esta causa.
11. Según el Diagnóstico Regional sobre Migración Haitiana (MERCOSUR/OIM, 2017), Argentina fue el país de mayor relevancia respecto de esta causa.
12. Ciclones, tornados, tormentas y depresiones que generan fuertes vientos, lluvias de larga duración o de alta intensidad e inundaciones costeras.

A diferencia del resto de la región, el crecimiento económico continúa desacelerándose (de 2,8% en el año fiscal 2014 a 1,2% en 2015), debido a los bajos niveles de inversión y a un entorno político inestable. En este aspecto, es válido aclarar que el orden político el país vive en plena incertidumbre, la Constitución de Haití data de 1996, y aun cuando fue emendada en 2012, el clima político haitiano sigue deteriorándose. Desde 2019 se carece de un poder legislativo y, junto a ello las elecciones para la legislatura 51 se han retrasado. La prolongada crisis política que se vive incide gravemente en la economía nacional, y el PIB se contrajo un 0,9% durante el ejercicio económico 2018/19. Esta tasa negativa se debió a los pobres resultados de los sectores agrícolas y de servicios. La moneda del país —el *gourde*— se depreció en 22% con respecto al USD en 2019, y la inflación alcanzó el 20% al final del ejercicio económico.

A lo anterior se une el asesinato del presidente Jovenel Moïse el 7 de julio de 2021, situación que complica aún más el panorama, debido al incrementado de la violencia (secuestros, manifestaciones y bloqueos de las principales rutas nacionales).

En lo que respecta a los desastres naturales, la población de Haití es una de las más expuestas del mundo.<sup>13</sup> Estos desastres tienden a afectar de forma desproporcionada a las poblaciones ubicadas en las zonas propensas a inundaciones y las costeras —principalmente el sur del país—. En este sentido, la vulnerabilidad social ante fenómenos hidrometeorológicos es compensada por la asistencia social/humanitaria que se proporciona a través de remesas o por el apoyo de iglesias, otros sectores no gubernamentales y proyectos financiados por donantes. La poca capacidad de implementación —característica de un país frágil como Haití— se ve exacerbada por la multiplicidad de actores que actúan en la protección social.

El gasto público en sectores clave, como salud, educación y protección social sigue siendo limitado, lo que repercute de manera negativa en la capacidad del gobierno para prestar servicios y ofrecer igualdad de oportunidades a la población. La disponibilidad limitada de estos servicios públicos básicos genera una carga financiera alta para los hogares, que

---

13. Huracanes Allen (1980), Gilberto (1988), Gordon (1994), Gustav (2008), Ike (2008), Sandy (2012), Matthew (2016), y terremotos de 2010 y 2021.

a menudo tienen que gastar sus escasos recursos en servicios privados. Como consecuencia, los logros en el desarrollo del capital humano están estrechamente vinculados con los ingresos de los hogares, apoyados por acciones de organismos no gubernamentales, que cada vez asumen más funciones tradicionalmente desempeñadas por el Estado, incluso la prestación de servicios básicos, como salud y educación. En este contexto, los analistas también señalan la ausencia de un contrato social entre el Estado y los ciudadanos (Lamaute-Brisson, 2013).

Las vulnerabilidades presentes y futuras de Haití se deben examinar desde un prisma multidisciplinario y con la participación activa de todos los actores sociales e instituciones que tienen incidencia en este territorio. Se precisa poner en balance las necesidades del desarrollo a corto plazo, con la sustentabilidad a largo plazo de los ecosistemas, hábitats y recursos, de forma tal que el rango de alternativas y oportunidades disponibles para las futuras generaciones no se vea disminuido por las consecuencias de las decisiones de desarrollo actuales. Emerger como un nuevo o renovado país parte de la idea de un examen minucioso de lo que se es hoy en día, y hacia dónde se desea llegar; a partir de ahí, trazar el camino e ir trabajando en ese objetivo, paulatinamente.

## ELEMENTOS METODOLÓGICOS

El estudio se sustenta en la metodología cualitativa. El enfoque cualitativo en una investigación parte de un proceso inductivo (explorar y describir), y va de lo particular a lo general analizando informaciones, revisando resultados y emitiendo conclusiones. Se ofrece una perspectiva general. Se recaba información a través del lenguaje escrito, verbal y no verbal, así como visual, los cuales describen, analizan y la convierte en temas (Sampieri *et al.*, 2006). Esa es la lógica de investigación implementada en el presente escrito.

Ahora bien, en cuanto a las técnicas empleadas se destaca la observación (no estructurada, ajena, directa, participante, encubierta) para obtener de la realidad los datos suficientes que den cuenta de lo que se investiga, a la vez que se convierten en fuente de datos para estudios posteriores.

Desde el uso de esta técnica, la autora observó la cotidianidad de los haitianos en el periodo que abarca de abril de 2020 a agosto de 2021. Estas observaciones fueron realizadas sin irrumpir, alterar o imponer un punto de vista externo, sino tal como son percibidos, de ahí la importancia de haber definido con anterioridad el lugar de la autora como observadora en dicho contexto (ver imágenes en anexos). Téngase en cuenta que la observación es un procedimiento universal que está en el origen de la ciencia.

En las investigaciones cualitativas la reflexión es el puente que vincula al investigador y a los participantes (Mertens, 2005; citado por Sampieri *et al.*, 2006, p.11).

Asimismo, se empleó el análisis de contenido de documentos (Sautu *et al.*, 2005, 47), como la técnica que permitió identificar y examinar los antecedentes investigativos; así se comprobó la escasez de investigaciones referentes a la temática y la ausencia de trabajos que profundicen desde una perspectiva integral y actualizada —en cuanto a cifras— en los indicadores expuestos en la caracterización del contexto.

Dentro de los métodos del nivel teórico se utilizaron los siguientes:

- *Histórico-lógico*: En este caso la aplicación del método consistió en analizar los elementos que han caracterizado a Haití, así como los documentos que avalan las acciones/metaspuestas.
- *Análisis-síntesis*: Este método permitió hacer una valoración y crear una concepción del fenómeno a partir de concepciones dadas desde diferentes documentos consultados, así como de las escasas investigaciones.

## **MARCO CONCEPTUAL**

En este acápite se ofrece un breve acercamiento a los elementos conceptuales que guían la indagación científica. En este sentido, se puntualizarán los términos, vulnerabilidad, emergente, y socialización.

Entonces, ¿qué se entiende por vulnerabilidad? La Real Academia Española relaciona claramente vulnerabilidad con riesgo de ser dañado o herido (DRAE, 1992). Una persona es vulnerable porque puede ser lesionada.

La invulnerabilidad está en la protección total de fuerzas externas dañinas; mientras mayor sea la protección, menor es la vulnerabilidad.

Desde la ciencia geográfica, la vulnerabilidad se atañe directamente a las probabilidades de ser afectado negativamente por un fenómeno geográfico o climático. Las zonas y poblaciones vulnerables son aquellas que pueden ser golpeadas por eventos geográficos, como terremotos, inundaciones, sequías, aluviones. Por su estructura geomorfológica o por simple localización geográfica, determinadas áreas son más vulnerables que otras —tal es el caso de la región Sur de Haití.

La vulnerabilidad surge como un concepto analítico en las ciencias ambientales para el estudio de la población afectada por los riesgos naturales (Prowse, 2003). Posteriormente, se acepta una perspectiva social al reconocer que muchos de los efectos que tienen los fenómenos naturales sobre la población pueden ser mitigados si se actúa con medidas preventivas (Gómez, 2001).

La vulnerabilidad ambiental es un concepto asociado tradicionalmente a la comprensión de la susceptibilidad o predisposición intrínseca de una determinada región geográfica a sufrir un daño (desastres), cuya capacidad de amortiguamiento está en función del conjunto de recursos y servicios ambientales, como bosques y cuencas hidrológicas, entre otros.

Consecuentemente, la vulnerabilidad social es el conjunto de características que tiene una persona, grupo o comunidad y que determina su capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de esos acontecimientos imprevistos (Blaikie, 1996). Sin embargo, se debe puntualizar que no todas las personas están expuestas de la misma forma a dichos riesgos, y no todas emplean el mismo tiempo para superar sus consecuencias.

Las investigaciones geográficas y demográficas (Cutter; Mitchell y Scott, 2000; Deboudt y Houillon, 2008) analizan la vulnerabilidad desde una perspectiva socioambiental, asociada a riesgos naturales y sociales, justicia y desigualdad ecológica, medioambiental y social, desde enfoques que privilegian, no podría ser de otro modo, las interacciones entre los aspectos medioambientales y los sociodemográficas, abarcando ámbitos diversos.

La vulnerabilidad se consolida como un enfoque, el de la vulnerabilidad social, que a veces se identifica como vulnerabilidad demográfica y vulnerabilidad sociodemográfica. Tanto en un caso como en el otro, el estudio de las variables demográficas (fecundidad, mortalidad y migración) permite identificar grupos vulnerables, así como riesgos sociodemográficos.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) (CEPAL/CELADE, 2001, p. 19), la vulnerabilidad demográfica se refiere a los riesgos, debilidades o desventajas que enfrentan comunidades, hogares y personas a raíz de la intervención de factores (tendencias, características, conductas) de origen demográfico, que serían riesgos de carácter sociodemográfico.

La vulnerabilidad es un enfoque y una oportunidad investigativa para avanzar en el conocimiento geográfico y demográfico de Haití, desde una perspectiva ambiental y social, que privilegie en el territorio haitiano el actuar entre ambas dimensiones. Obvio es que, para implementar acciones que favorezcan la vida de sus pobladores, se deben conocer las fortalezas y debilidades que, como país, departamento y comuna, se presentan. El abordaje de lo que se caracteriza de modo general, pero a su vez particular, permite el diseño y la implementación de programas y acciones dirigidos a lo que realmente existe. No se conciben diseños de desarrollo sin lo antes expuesto; sería como diseñar sobre la base de un país que no es, y esa no es la idea. Haití, como país emergente, debe ser capaz de garantizar el empoderamiento de la ciudadanía como objeto y sujeto del desarrollo.

¿Qué significa emergente? La Real Academia Española (DRAE, 1992) describe *emergente* como que nace, sale y tiene principio de otra cosa. En este sentido, si se habla de país emergente, este término se refiere a que surge desde las características propias del país, en el caso que nos ocupa Haití. Asimismo, se experimentan cambios internos —económicos, sociales, políticos y demás— acompañados de una gran predisposición a los intercambios internacionales. Un país emergente es aquel que desde sus fortalezas, debilidades y oportunidades se autoexamina, y desde este análisis se proyecta hacia el mundo.

Un país emergente es aquel que está evolucionando a partir de ser una economía de bajos ingresos para convertirse en un país desarrollado. En-

tonces, no solo está mejorando el nivel de ingresos de sus habitantes, sino también su calidad de vida. Un país emergente se encuentra en camino de alcanzar el progreso económico y social. Esto no solo depende del crecimiento del PIB, sino también de otros aspectos clave, como educación, salud y seguridad.<sup>14</sup>

Ser un país emergente implica el hecho de abrirse a propuestas de negocios al mundo a partir de una variedad de la cartera de negocios, y con ello ampliar las fuentes de ingresos. Un país que se esfuerza por mejorar la calidad de sus instituciones. Sin embargo, para la consecución de esta característica que definiría a Haití en el año 2030, dicho país debe enfrentar diversos riesgos, como inestabilidad política, deficiencias en infraestructura, volatilidad del tipo de cambio (goudas por USD), entre otros. Haití debe dejar de apuntar a su economía basada en la agricultura y pesca como primordiales actividades económicas, pues, aunque entre las dos aportan aproximadamente un 25% al PIB —según (FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS, 2018)—, ello no es suficiente para una vida equitativa y enfocada en el ser humano.

¿Por qué particularizar en la socialización? A criterio de la autora, es oportuno el abordaje de dicho concepto, dado que una forma de comunicar lo que en el presente documento se expone en aras de que se configure como el reinicio y debate propositivo acerca de las intenciones acordadas en el “Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2017-2021 (MANUD) para avanzar en los ODS”, marco firmado entre el Gobierno de Haití y el Equipo de país de las Naciones Unidas para que Haití alcance el estatus de país emergente en 2030, a través del refuerzo de la paz, la estabilidad y la resiliencia de las instituciones y de la población.

Siendo así, ¿qué entender por socialización? Socialización es el proceso por el cual el individuo se adapta a los requerimientos de la sociedad en que vive. Está estrechamente ligada al aprendizaje y a la formación de la personalidad, y se realiza durante todo el proceso evolutivo. Los agentes de socialización son las personas con quienes el individuo se relaciona y de las cuales

---

14. Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/pais-emergente.html#:~:text=Un%20pa%C3%ADs%20emergente%20es%20aque,el%20progreso%20econ%C3%B3mico%20y%20social.>

aprende normas de conducta y valores (agentes personales), y también las instituciones y los medios de comunicación (agentes impersonales). Este proceso dura toda la vida, pero se puede hablar de tres tipos: socialización primaria,<sup>15</sup> secundaria<sup>16</sup> y terciaria<sup>17</sup> (Giner *et al.*, 2001, p. 695).

La socialización de la información que acá se expone es una vía de concientizar acerca de la importancia de la articulación que se debe concretar o perfeccionar entre cada uno de los actores sociales, así como los organismos del Estado, el sector privado y la sociedad civil que se ven implicados en el proceso de desarrollo de Haití, en pos de que para el 2030 emerja como un nuevo país.

Nótese, pues, la importancia de la socialización terciaria en los momentos actuales de Haití ante un tema vigente, y los deseos de transferir el conocimiento para la sustentación de la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas —de ser este último, el caso—. No obstante, se apuesta por fomentar y consolidar los demás niveles de socialización en las comunas haitianas como marco propositivo de un desarrollo integral y sustentable para todos.

- 
15. La socialización primaria se efectúa en la infancia, y es cuando se interiorizan los más importantes elementos de la sociedad, el lenguaje, la identidad de género, de clase, el propio nombre, etc. Es la más duradera, y los agentes de socialización más importantes de este proceso son los padres.
  16. La socialización secundaria consiste en la interiorización de valores y normas más específicos y concretos, correspondientes a funciones que se van a ejercer en la vida adulta. Se habla de la socialización profesional o de la socialización política, entendiendo por tal la interiorización de valores ideológicos-políticos. Los agentes más importantes en este proceso son los iguales en edad y las instituciones.
  17. La socialización terciaria se relaciona con la transculturación y la integración en sociedades o sistemas de referencia totalmente distintos a los anteriormente aprendidos. Los medios de comunicación social, así como las ideologías, la religión y otros productos simbólicos de la cultura son muy relevantes como agentes socializadores.

## DESARROLLO

...el conjunto indivisible de los diecisiete ODS, es el compromiso de Haití con sus hijos y con sus nietos por un futuro mejor, y la ONU seguirá apoyando y acompañando a Haití en este camino.

*El-Mostafa Benlamlih*<sup>18</sup>

### *Institucionalidad, normatividad, plan estratégico de desarrollo de Haití*

Ciertamente, la implementación de los ODS exige la participación de todos los actores interesados. El Estado haitiano, como principal responsable de cumplir los compromisos que resultan de la Agenda 2030, debe impulsar esa participación mediante incentivos normativos, políticos, económicos y sociales que creen ambientes habilitantes del trabajo multiactores, donde las diferencias queden a un lado, y sean los deseos de crear lo que aglutine a cada uno de los factores implicados.

Haití —teniendo en cuenta el compromiso adoptado en la Agenda 2030— debería contar con una institucionalidad y un mandato de trabajo propios para implementar a sus progresos nacionales hacia el cumplimiento de los ODS y darles seguimiento; sin embargo, en Haití no se ha establecido una institución responsable para la implementación de los ODS a escala nacional.

La institución que asume el papel principal en la promoción del desarrollo a escala nacional es el Ministerio de Planificación y Cooperación Externa (MPCE),<sup>19</sup> el cual posee dos sectores: a) Sector Gubernamental (Institución de Gobierno) —quien es también la institución que hace de punto focal para el trabajo con el Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo en Haití, b) Sector no Gubernamental —en el cual no hay participación de actores no gubernamentales.

---

18. Representante especial adjunto del Secretario General de Naciones Unidas, coordinador residente y coordinador humanitario en Haití.

19. Su sigla en francés.

Una breve aproximación al Plan Estratégico de Desarrollo de Haití —adoptado en 2012— en aras de que Haití se convierta en un país emergente en el 2030 destaca que esta refundación se materializará en una sociedad justa, solidaria, que viva en armonía con su entorno y su cultura; una sociedad moderna donde se establezca el Estado de Derecho, la libertad de asociación y expresión y la planificación regional; una sociedad con una economía territorial moderna, diversificada, fuerte, dinámica, competitiva, abierta, inclusiva y amplia; una sociedad donde las necesidades básicas de la población se satisfacen cuantitativamente y cualitativamente; una sociedad de aprendizaje, con acceso universal a la educación básica, dominio de habilidades derivado de un sistema de formación profesional relevante y capacidad de innovación científica y técnica alimentada por un sistema universitario moderno y eficiente, y un nuevo tipo de ciudadano que el país necesita para su refundación.

Lo expuesto anteriormente debe contar con el apoyo y la supervisión de un Estado unitario, fuerte, responsable, garante de la aplicación de las leyes y del interés de los ciudadanos, fuertemente desconcentrado y descentralizado.

Dentro de este programa se identifican cuatro áreas de interés nacional, y a él responden cuatro proyectos principales (PP), ellos son:

- *PP 1 Refundación territorial:* Trabajar en planificación espacial, planificación urbana, desarrollo local, protección ambiental, corrección de cuencas hidrográficas y renovación urbana, creando una red de transporte nacional, electrificando el país, expandiendo las comunicaciones y la red digital del territorio, así como aumentando las capacidades de suministro de agua potable y saneamiento, incluida la gestión de residuos sólidos.
- *PP 2 Refundación económica:* Establecer un marco macroeconómico propicio para el desarrollo, el apoyo a la inversión privada externa e interna, la modernización y la revitalización de la agricultura, la ganadería y la pesca, desarrollando sectores competitivos de la economía haitiana, y en particular, de la industria manufacturera y el turismo; crear una industria de la construcción, y desarrollar el sector de servicios, la explotación sostenible de los recursos geológicos y la

implementación de proyectos destinados a crear empleos y mejorar la productividad y la empleabilidad.

- *PP 3 Refundación social:* Crear redes modernas de salud y educación en todo el país, incluida la educación superior y la formación profesional y técnica, la protección de los bienes culturales y el apoyo a la creatividad cultural; garantizar un mejor acceso a la vivienda, el desarrollo de la acción ciudadana y la provisión de espacios para el deporte y la recreación; establecer un sistema de seguro social para todos los trabajadores; organizar la solidaridad social y poner en marcha un programa que promueva la igualdad de género.
- *PP 4 Refundación institucional:* Revisar el marco legal, fortalecer la legislación, el poder judicial y las instituciones independientes; modernizar la administración pública y particular, la administración de justicia y de seguridad; aumentar la cantidad de personal desconcentrado del servicio civil, y fortalecer las comunidades territoriales y la sociedad civil.

A través de la implementación a escalas nacional y local, el fortalecimiento de las instituciones, la resolución de problemas mediante la cooperación internacional, el aprovechamiento de la ciencia, la innovación y la tecnología, así como la movilización de recursos, se podrá financiar todo el quehacer de un país con la intención de no dejar a nadie atrás y cumplir con los ODS.

Dando continuidad a la lógica del análisis, se puede decir, además, que todo indica que, llegado el 2017 quedaban muchos caminos por andar y retos a los cuales enfrentarse —como ocurre hoy en día—, pues al 30 de junio de dicho año el gobierno de Haití y el Equipo de país de las Naciones Unidas firmaron el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2017-2021 (MANUD) en la ciudad de Puerto Príncipe.

El MANUD guiaría durante los próximos cinco años el partenariado para avanzar en el cumplimiento de los ODS y alcanzar el estatus de país emergente en 2030, a través del refuerzo de la paz, la estabilidad y la resiliencia de las instituciones y de la población. Asimismo, se identificaron cinco áreas prioritarias de intervención: reducción de la pobreza, servicios sociales, resiliencia, igualdad de género/protección y gobernanza.

Nótese que continúan siendo los mismos indicadores de los cuatro proyectos principales del Plan Estratégico de Desarrollo de Haití —adoptado en 2012— los que se puntualizan en el MANUD 2017-2021. Destáquese la incorporación de la variable resiliencia, y alguna que otra perspectiva desde lo social; el Plan Estratégico de Desarrollo de Haití pareciera más dirigido al desarrollo de infraestructura y al fortalecimiento de la economía, y no es que no se entretengan con aspectos sociales, sino que no se consideran explícitamente.

Es menester subrayar que las acciones previstas a implementarse en cada una de las áreas declaradas en el MANUD 2017-2021 deben potenciar el liderazgo y la responsabilidad de las instituciones y de la población haitiana como actores claves en el desarrollo sostenible a que se aspira. Potenciar la participación activa de las instituciones públicas y la sociedad civil, así como de especialistas de diferentes ministerios y universidades, prestando especial atención a las voces de los grupos vulnerables, es un principio a manifestar si se pretende no dejar a nadie de lado o a alguien detrás. Desde esta perspectiva, toda opinión y reflexión acerca de la situación actual, así como de la futura que se desea, cuenta. ¿Qué se desea a escala nacional? ¿Cómo los programas nacionales se vinculan con el cumplimiento de los ODS? ¿Cuáles son las responsabilidades de las instituciones/ministerios/ciudadanía?

Ahora bien, ¿cómo convertir Haití en un país emergente en 2030 si las crisis provocadas (sociales, económicas, ambientales, etcétera) por la pandemia han sido devastadoras a corto plazo? Esto representa un llamado de atención a la comunidad internacional sobre el riesgo de no lograr las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a mediano y largo plazos —según Base de Datos Mundial de Indicadores de los ODS de las Naciones Unidas— accesibles a través de la Plataforma Regional de Conocimiento sobre la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021).

Es eminente la redacción de un informe de avances que dé cuenta del estado actual de cada uno de los indicadores que se abarcan en la Agenda 2030 y que se examine desde un marco analítico integrado, lo cual favorecería una mejor visualización del panorama haitiano y aceleraría la acción en todos los niveles para hacer realidad las acciones y resultados en favor del desarrollo sostenible.

¿Cómo vamos se pretenden alcanzar las promesas de la Agenda 2030 y sus ODS, si no se poseen las capacidades de generar los datos necesarios? ¿Cómo diseñar e implementar políticas públicas basadas en evidencias que no dan cuenta de una realidad actual haitiana? ¿Cómo dar seguimiento basado en información oportuna, desagregada y fiable, si esta no se levanta con sistematicidad? La carencia de datos impide ver dónde estoy como país, y qué debo realizar para lograr el cumplimiento de los ODS. No es ilógico, entonces, que el ODS 17 se refiera al fortalecimiento de los medios de implementación y la revitalización de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

### *Algunos ODS e indicadores a tener en cuenta*

En este epígrafe se exponen algunos indicadores a tener en cuenta al examinar el cumplimiento de los ODS en Haití, prestando especial atención a la incidencia de la pandemia y sus afectaciones a corto plazo. Hay que puntualizar que la selección de estos viene en coherencia con las cinco áreas prioritarias de intervención (reducción de la pobreza, servicios sociales, resiliencia, igualdad de género/protección y gobernanza), según el MANUD 2017-2021.

Si bien la pandemia ha elevado los índices de mortalidad, se debe destacar además que el control de las enfermedades crónicas no transmisibles, como la diabetes y la hipertensión, ha resultado especialmente afectado, dado que muchas personas eligen no acudir a los servicios médicos por temor a infectarse en los centros de salud (CEPAL/OPS, 2020), a la vez que se identifican limitaciones en el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, materno-infantil y mental.

Los efectos que la pandemia tiene en la salud sexual y reproductiva de las mujeres, un factor clave para la autonomía de estas, pueden perjudicar de forma particularmente grave el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Tanto los hospitales como los centros de atención primaria han debido priorizar la prevención de la propagación del virus o la atención directa a las personas contagiadas que se enferman con distintos niveles de gravedad, en un contexto en que se sabe que los sistemas de salud son débiles a la hora de responder adecuadamente a las necesidades de la

población (CEPAL/OPS, 2020). Se ven afectados los programas y las acciones preventivas, así como los escasos recursos que se destinan a ello —ya de por sí, son escasos—. Por consiguiente, existen repercusiones indirectas de la pandemia, cuyos efectos pueden perdurar en la salud de la población y en la consecución del ODS 3, referido a garantizar una vida sana y a promover el bienestar de todos a todas las edades.

En lo que respecta a la economía, en el mundo se ha evidenciado una contracción de la actividad económica, acompañada de un aumento significativo de la tasa de desocupación (10,7%) (CEPAL, 2020), todo lo cual ha generado una fuerte caída de la participación laboral y un incremento considerable de la pobreza y la desigualdad, escenario del cual Haití no escapa, incluso empeora. Son señales que indican la imposibilidad de avanzar hacia el logro de los ODS 1, 8 y 10.

Durante la pandemia, las medidas de confinamiento y de distanciamiento físico adoptadas para contenerla han hecho que el empleo informal se deteriore más que el formal, lo que se ha traducido en una disminución de los indicadores de informalidad. Las medidas de contención de la pandemia restringieron las posibilidades de realizar trabajos informales por cuenta propia y, por ende, el ingreso económico a los hogares. Entonces, si en condiciones antes de la pandemia un cuarto de la población se encontraba por debajo del umbral de pobreza extrema (EXPANSIÓN, 2020), ¿cuál puede ser el panorama actual en Haití en cuanto a este indicador? Saque usted sus propias conclusiones.

La creación de empleo decente para sacar a las personas de la pobreza y ofrecer opciones significativas a los jóvenes y otros grupos vulnerables sigue siendo un reto fundamental en Haití. Unos 4,6 millones de haitianos —alrededor del 40% de la población— necesitan asistencia humanitaria urgente (PMA, 2020).

Asimismo, lo expuesto en el párrafo anterior incrementa las dificultades para lograr los ODS 1 y 2, pues el incremento de la pobreza extrema tiene efectos negativos en la situación alimentaria. Según datos de la Unidad de Monitoreo del Hambre del Programa Mundial de Alimentos (PMA), basados en el índice de consumo de alimentos, se evidencian graves

situaciones de insuficiencia alimentaria.<sup>20</sup> Algunas de las alternativas implementadas en los hogares han sido: cambiar la dieta para incluir alimentos menos costosos, limitar el tamaño de las porciones, reducir el número de comidas, pedir alimentos a otros hogares, o limitar la alimentación de los adultos en favor de los menores.

A escala mundial, los desequilibrios macroeconómicos han favorecido la desigualdad, panorama al que Haití no escapa. Asimismo, se ha puesto en riesgo la supervivencia del sistema ecológico. En este aspecto nótese la emergencia climática y ambiental cada vez más evidente y con efectos negativos, independientemente de la mayor o menor incidencia de determinados fenómenos hidrometeorológicos<sup>21</sup> en unas regiones más que en otras. La preocupación por la amenaza de un desastre ambiental ya ocupa un lugar privilegiado en la agenda internacional.

Los cambios observados suponen un riesgo para la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Los efectos que el cambio climático conlleva inciden sobre el rendimiento de los cultivos y la disponibilidad de recursos hídricos, y someten a la sociedad a extremos climáticos, tales como ondas de calor, sequías, tormentas extremas o inundaciones. Por otro lado, tienen consecuencias sustanciales en los ecosistemas marinos y terrestres.

Es imperante aumentar la resiliencia de las comunidades, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a través del uso de energías renovables, proteger los bosques y modificar los patrones de producción y de consumo. Baste subrayar que, aun cuando en la mayoría de los casos se asocia el término resiliencia a la afectación de peligros hidrometeorológicos y a la vulnerabilidad que se vive en este contexto, también se debe

---

20. Véase Programa Mundial de Alimentos (PMA), HungerMap. Disponible en: <https://hungermap.wfp.org/>.

21. Los peligros: inundaciones por intensas lluvias, inundaciones por inundaciones costeras y afectaciones por fuertes vientos, todos de origen natural, pueden causar un desastre y generar afectaciones graves a la sociedad y al medio ambiente. Estos tres peligros se pueden englobar en distintos términos que pueden ser utilizados de forma continua, como peligros hidrometeorológicos o eventos meteorológicos extremos. Los peligros hidrometeorológicos como ciclones, tornados, tormentas y depresiones pueden generar fuertes vientos y lluvias de larga duración o de alta intensidad, e inundaciones costeras (Serrano, H. *et al.*, 2014, citado por Cristiá y Godefroy, 2020, p. 32).

comenzar a abordar dicho término desde las connotaciones en el plano individual, centrar los procesos en el desarrollo pleno de los ciudadanos paralelamente al desarrollo de la infraestructura y la economía haitianas.

Dentro de los grupos sociales vulnerables,<sup>22</sup> se destacan en este contexto pandémico las mujeres y las niñas, a quienes se les ha incrementado significativamente la carga de trabajo doméstico no remunerado, por la situación de confinamiento, el cierre de escuelas y la necesidad de cuidados ante la posible presencia de uno o más contagiados en el hogar (CEPAL/ONU Mujeres, 2020). Por ende, se ha intensificado la violencia por razón del género, en tanto ha aumentado el aislamiento de las mujeres de sus redes de apoyo y se han generado barreras adicionales al acceso a servicios esenciales. La violencia hacia las mujeres y niñas haitianas impide el goce efectivo de los derechos humanos. Paralelamente, se tienen repercusiones físicas, psicológicas, sociales y económicas, y se ve afectado directamente el cumplimiento del ODS 5, cuya finalidad es lograr la igualdad de género y empoderar a mujeres y niñas, en este caso las haitianas.

La pandemia también ha agravado la consecución del ODS 4 en Haití. Desde el cumplimiento del ODS 4 se pretende garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. La tasa de alfabetización de Haití, según publica la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), es del 61,69%.<sup>23</sup> En 2018, Haití dedicó el 14,44% de su gasto público total a educación, mientras que en 2017 había dedicado el 15,37% —nótese que la cifra es cada vez menor—. En igual año, Haití se situó en el puesto 129 en el *ranking* de países por importe invertido en educación al año, y 129 en el de gasto en educación respecto del PIB.

---

22. Según Jorge Rodríguez (Rodríguez, 2001, citado por Cristiá y Godefroy, 2020, p. 34), las poblaciones vulnerables han sido típicamente desglosadas en los siguientes segmentos: niños, jóvenes, ancianos, mujeres, indígenas y jefas de hogar que, por diversas razones, se consideran en condiciones de indefensión particularmente agudas y, por lo tanto, requieren un trato especial en las políticas públicas, lo que origina programas sectoriales y multisectoriales de apoyo y promoción.

23. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/tasa-alfabetizacion/haiti>.

Por otro lado, la crisis ambiental no se detiene. La destrucción y degradación ambiental es cada vez más evidente. Los ecosistemas —sean terrestres o marinos— sufren como consecuencia de las actividades económicas y sociales que llevan a la reducción de la biodiversidad, debido a la generación de emisiones de gases de efecto invernadero y la disminución en la capacidad de absorción de dióxido de carbono.

Según la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) (2019), los ecosistemas y la biodiversidad se están reduciendo a velocidades alarmantes, y ya hay más de un millón de especies en proceso de extinción. En ese contexto, los progresos llevados a cabo en lo que respecta a la protección de los ecosistemas han sido insuficientes para mantener un medio ambiente sano y avanzar en la Acción para el Clima, como exige el ODS 13: “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos” —en particular en lo referente al financiamiento, que es el indicador 13.a.1 del marco de indicadores mundiales de los ODS—, lo que es responsabilidad de los países desarrollados.

Los fenómenos hidrometeorológicos extremos tienen efectos perdurables en las economías y las sociedades de la región, principalmente en Centroamérica y el Caribe. Entre otros fenómenos, provocan aumento de la desocupación y la pobreza, gastos fiscales extraordinarios y un mayor endeudamiento, lo que trava el logro de los ODS a escalas local y nacional. En estas subregiones se muestra con más dureza la doble asimetría que caracteriza la situación de la región ante el cambio climático: los países y los grupos sociales que generan menos emisiones son los que más sufren los efectos de la emergencia ambiental (Bárcena *et al.*, 2020).

Aunque en Haití se cuenta con una Política Nacional de Lucha contra el Cambio Climático (PNCC) (2019), cada vez se es más vulnerable a fenómenos extremos y desastres, como es el caso de los fenómenos hidrometeorológicos y los terremotos. Téngase en cuenta que los efectos de estos fenómenos tienen un carácter multidimensional, y que los mecanismos de retroalimentación afectan simultáneamente a diferentes ámbitos, debido a un contexto socioeconómico altamente desigual, limitaciones de recursos, problemas institucionales y altas tasas de población que vive en condiciones de pobreza extrema y vulnerabilidad.

Ya es tiempo de que Haití logre identificar sus problemas públicos más urgentes, a la vez que los priorice y proponga estrategias de solución. Es indispensable un cambio en el estilo de desarrollo, alentando una alianza mundial reforzada y definiendo los medios de implementación necesarios para que la Agenda 2030, de la cual Haití es signatario, se cumpla en sus mejores términos; diez años tal vez no sean suficientes para hacer de Haití un país emergente, más allá de las velocidades de los procesos o las posibilidades políticas y técnicas. Es muy dudoso el panorama anhelado para 2030, pues Haití no ha presentado el Informe Nacional Voluntario<sup>24</sup> que dé cuenta de ello.

Ahora bien, si se considera la igualdad como el centro de origen del desarrollo sostenible, la política pública es el medio y el cambio estructural que se precisa. Únase el hecho de que para resolver este conjunto de circunstancias complejas no se puede actuar de forma solitaria; de ahí la importancia de las alianzas, específicamente entre el sector público y sus diferentes niveles de Estado, entre el sector público y el privado, y entre privados.

Las políticas públicas son las acciones de la política y, como tales, aspiran a transformar intencionalmente la realidad. Su principal vocación es modelar una realidad imperfecta, intentando que se acerque a una visión idealizada. Las políticas públicas son, en definitiva, las armas con que la política pretende hacer efectivas sus promesas (Brugué-Torruela, 2014). ¿Se debe crear una nueva forma de hacer política pública para conseguir las metas propuestas en el contexto haitiano?, la respuesta es: sí.

La formación de este tipo de alianzas representa un proceso social gradual y pleno de aprendizajes institucionales en que cada país y sus diversos territorios deberían encontrar las fórmulas precisas más adecuadas a su realidad cultural, histórica, política y económica. Hay que destacar que tanto el Estado como el sector privado tienen responsabilidades en la construcción de la gobernanza como modalidad de resolución de proble-

---

24. Incluyendo los países que han realizado sus informes voluntarios en el Foro Político de Alto Nivel en Nueva York, en julio del 2019. Son veintidós: Argentina, Bahamas, Belize, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Uruguay y Venezuela.

mas complejos (CEPAL, 2010; citado en Morales *et al.*, 2020, p. 15). En la tabla 1 se enumeran algunas de esas responsabilidades:

**Tabla 1**  
Responsabilidades públicas y privadas  
en la resolución de problemas complejos

<i>Responsabilidades del Estado</i>	<i>Responsabilidades del sector privado y la sociedad civil</i>
<p>Ser un socio creíble del sector privado: profesionalismo, honestidad y conocimientos técnicos, junto con solidez fiscal para financiar programas e incentivos. Los objetivos de los programas gubernamentales deberán ayudar a las empresas en la búsqueda de nuevos mercados y el escalonamiento de sus productos, proceso y tecnologías y, por otra parte, ayudar a los trabajadores en sus requerimientos de mejor calidad del empleo y remuneraciones más elevadas.</p>	<p>Es necesario que este sector adopte una visión de corto, pero también de mediano y de largo plazos, aspirando a un continuo escalamiento de sus actividades mediante la inversión en el conocimiento y la innovación.</p>
<p>El Estado necesita encontrar fórmulas de interacción estratégica con el sector privado entendido en el sentido amplio; esto es, empresas, sector académico, trabajadores y organizaciones no gubernamentales, para asegurar que no esté siendo capturado por intereses especiales y que la alianza conserve su carácter de bien público (y no sea en beneficio solo de un sector de la comunidad).</p>	<p>El sector privado deberá estar dispuesto a apoyar proactivamente la formación de una alianza con el sector público que tenga carácter de bien público.</p>
<p>El Estado tiene que mejorar su capacidad de gestionar y coordinar los programas de incentivos y cooperación con el sector privado, implementándolos con transparencia y con una rendición de cuentas permanente sobre la base del desempleo.</p>	<p>Las organizaciones de la sociedad civil deberán empoderarse a partir de los conocimientos adquiridos y las prácticas efectuadas, de forma tal de enfrentar con inteligencia las posibles capturas del aparato del Estado y de las grandes empresas.</p>

<i>Responsabilidades del Estado</i>	<i>Responsabilidades del sector privado y la sociedad civil</i>
El Estado deberá realizar el ejercicio de establecer confianzas con el sector privado y la sociedad civil, transparentando y comunicando sus acciones, en paralelo a crear políticas públicas que desde su diseño tengan el componente de participación de la ciudadanía.	El sector privado y las organizaciones de la sociedad civil deberán resolver sus desconfianzas entre sí y con el propio Estado, de forma tal de acercar posiciones en un marco de intereses comunes.  Empresas grandes, medianas y pequeñas deberán promover un diálogo intensivo para generar alianzas que beneficien a todos.

Fuente: Elaboración propia basada en CEPAL, 2010; citado en Morales *et al.*, 2020, p. 15).

## CONCLUSIONES

Los ODS constituyen una herramienta de planificación tanto en lo nacional como en lo local. Gracias a su visión a largo plazo, se configuran como un apoyo en aras de un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación. Haití debe apostar por ellos, considerando la diversidad y complejidad nacional. A partir de ahí, evaluar los resultados de las investigaciones previas y de las acciones propuestas, y reorientar, donde sea necesario, las estrategias y metas en aras de alcanzar el estatus de país emergente en 2030, a través del refuerzo de la paz, la estabilidad y la resiliencia de las instituciones y de la población.

Es preciso identificar especialistas que han probado tener una trayectoria sobresaliente en cada una de las áreas prioritarias de intervención (reducción de la pobreza, servicios sociales, resiliencia, igualdad de género/protección y gobernanza) y vincularlos a las iniciativas que se propongan en aras de mejorar los indicadores y ofrecerle a la población haitiana nuevas oportunidades y esperanzas en un mundo cada vez más incierto.

Se debe apostar por la articulación de capacidades científico-técnicas y de colaboración para establecer metas a corto, mediano y largo plazos que conduzcan a las soluciones de las problemáticas identificadas, así como de otras que quedan en el vacío, dada la compleja realidad y acceso a información que muestra cada empeño científico en dicho país. Conste

que estas problemáticas exigen una atención urgente y una solución integral, profunda y amplia, así como un abordaje multidimensional y multi o interdisciplinario, tomando en consideración los conocimientos teórico-prácticos más avanzados.

Se sugiere potenciar el registro de informaciones, en pos de que sean datos veraces y desagregados acordes con diferenciales como género, edad, nivel de escolaridad, zona de residencia, entre otros, los cuales se designarían en función de la acción a implementar. Las estadísticas en Haití no son fiables, y la carencia de datos impide ver dónde estoy como país, y qué debo realizar para lograr el cumplimiento de los ODS. No es ilógico, entonces, que el ODS 17 se refiera al fortalecimiento de los medios de implementación y la revitalización de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

## REFERENCIAS

- Bárcena, A. *et al.* (2020). *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?* Libros de la CEPAL, núm. 160 (LC/PUB.2019/23-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Blaikie, P. *et al.* (1996). “Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres”. Informe de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Bogotá, Colombia.
- CEPAL (2016). *Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible en: publicaciones@cepal.org.
- (2020). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P), Santiago.
- (2021). “Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe”. Disponible en: <https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es>.
- /CELADE (2001). Informe de la reunión de expertos. En *Seminario internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio.
- /ONU-Mujeres (2020). *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de covid-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*. Santiago, agosto.

- /ops (2020). “Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el covid-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”. Informe covid-19 CEPAL-OPS. Santiago, 30 de julio. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45840/4/S2000462\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45840/4/S2000462_es.pdf).
- CIA (s/f). *Haití - Geografía - Libro mundial de hechos*.
- Cristiá, S. (2019). Plataforma articulada para el desarrollo integral territorial (PADIT): provincia de Santiago de Cuba, *Novedades en Población*, vol. 15, núm. 29, pp. 170-182. Disponible en: [www.novpob.uh.cu](http://www.novpob.uh.cu). Consultado: 6 de junio de 2020.
- y Godefroy, E. (2020). Reflexiones desde la relación población-vulnerabilidad en el municipio Guamá, Santiago de Cuba. *Novedades en Población*, vol. 16, núm. 31, enero-junio, pp. 31-44. Disponible en: <http://www.novpob.uh.cu>.
- y Rapahel, J. A. (2021). Covid-19: Haití y República Dominicana. Reflexiones y desafíos. *Revista Panameña de Ciencias Sociales*, núm. 5, pp. 123-134. Disponible en: [https://revistas.up.ac.pa/index.php/rev\\_pma\\_ciencias\\_sociales/article/view/2196](https://revistas.up.ac.pa/index.php/rev_pma_ciencias_sociales/article/view/2196).
- Cutter, S. *et al.* (2000). “Revealing the Vulnerability of People and Places: A Case Study of Georgetown County, South Carolina”, *Annals of the Association of American Geographers* (Estados Unidos), 4.
- Deboudt, P. y Houillon, V. (2008). “Populations, vulnérabilités et inégalités écologiques”. *Espace, Populations, Sociétés*. Université des Sciences et Technologies de Lille.
- Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) (1992). Disponible en: [www.rae.es/sites/default/files/Dossier\\_Prensa\\_Drae\\_2014\\_5as.pdf](http://www.rae.es/sites/default/files/Dossier_Prensa_Drae_2014_5as.pdf).
- EXPANSIÓN (2020). Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/estructura-poblacion/haiti>. Consultado: 6 de junio de 2020.
- FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS (2018). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*. FAO, Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/3/i9553es/i9553es.pdf>.
- Giner, S. *et al.* (2001). *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza Editorial, p. 695.
- Gómez, J. J. (2001). “La vulnerabilidad ambiental”, Ponencia presentada en el Seminario internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20 de junio.
- IPBES (2019). *El informe de la evaluación mundial sobre la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas resumen para los encargados de la formulación de políticas*. Bonn. Disponible en: <https://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/ipbes.html>.

- Lamaute-Brissou, N. (2013). *Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haití*. Serie Políticas Sociales. CEPAL/UNICEF. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37299/1/S1420760\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37299/1/S1420760_es.pdf).
- MERCOSUR/OIM (2017). *Diagnóstico regional sobre migración haitiana*. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), pp. 1-171. Disponible en: <https://www.mercosur.int>. Consultado: 8 de junio de 2020.
- Morales, C. *et al.* (2020). “Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanía: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación”. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/180). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Prowse, M. (2003). “Towards a Clearer Understanding of ‘Vulnerability’ in Relation to Chronic Poverty”, en *Chronic Poverty Research Centre Working Paper*. Inglaterra: University of Manchester, p. 24.
- Sampieri, R. *et al.* (2006). *Metodología de la investigación*. 4ª ed. México: Mac Graw Hill.
- Sautu, R. *et al.* (2005). “Recomendaciones para la redacción del marco teórico, los objetivos y la propuesta metodológica de proyectos de investigación en ciencias sociales”. Disponible en: <http://www.clasco.org.ar/biblioteca>. Consultado: 13 de marzo de 2019.
- Seitenfus, R. A. S. (2016). *Reconstruir Haití: entre la esperanza y el tridente imperial*. CLACSO. Fundación Juan Bosch. Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en: <https://www.clasco.org>. Consultado: 18 de junio de 2020.
- UNFPA (2016). *Documento del programa para Haití*. Fondo de Población de las Naciones Unidas, 13 de noviembre, pp. 1-9.
- Welti, C. (1997). *Demografía 1*. México D F: Programa Latinoamericano de Actividades de Población (PROLAP). Instituto de Investigaciones de la UNAM.

## ANEXO

**Tabla 2**  
Relación de ODS-Agenda 2030

<i>Relación de ODS-Agenda 2030</i>	
1	Terminar con la pobreza en todas sus formas posibles en todas partes.
2	Terminar con el hambre, lograr la seguridad alimentaria y nutricional y promover la agricultura sostenible.

---

*Relación de ODS-Agenda 2030*

---

3	Asegurar vidas saludables y promover el bienestar para todos/as en todos los momentos de la vida.
4	Asegurar la calidad y la pertinencia educativa y promover oportunidades de aprendizaje para todos/as.
5	Lograr la equidad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas.
6	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7	Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10	Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, residentes y sostenibles.
12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14	Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de la biodiversidad.
16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
17	Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

---

Fuente: Elaborado por la autora a partir de <http://femp.femp.es/files/566-2657-archivo/3.2.1.a%20objetivos%20desarrollo%20sostenible.pdf>.

## Imágenes



Fuente: Imágenes facilitadas por la autora en el trabajo de observación.

### *Leyenda*

1. Viviendas de Jèremie-Grand'Anse, Departamento Sud.
2. Hospital de Okay para atender a personas con covid-19.
3. Medio de transporte de la comuna Gran Cayemite (Departamento Sud).
4. Vivienda de Jèremie-Grand'Anse, Departamento Sud.
5. Mercado ubicado entre Jacmel y Marigot, Departamento Sud.
6. Taller de sensibilización acerca de la covid-19, Les Cayes, Departamento Sud.
7. Comuna pesquera de Marigot.
8. Reunión con directivos de Les Cayes y Okay.
9. Taller con comunitarios y directivos de Anse-d'Hainault, Departamento Grand'Anse.

# EL DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL AL DESARROLLO SOSTENIBLE: LA AGENDA 2030 VISTA DESDE LA DIGNIDAD HUMANA Y EL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS

JESÚS E. CALDERA YNFANTE, PHD<sup>1</sup>  
*Universidad La Gran Colombia, Colombia*

## Resumen

Se trazan las líneas definitorias del *derecho humano fundamental al desarrollo sostenible* (DHFDs), desde una *visión normativa del desarrollo* y el *constitucionalismo humanista*, teniendo en cuenta la dignidad humana, la plena efectividad de los derechos humanos, el enfoque basado en los derechos humanos y la seguridad

- 
1. Jurista, catedrático y líder político venezolano formado en el humanismo cristiano. Doctor en Derecho por la Universidad Santo Tomás (Colombia). Doctor en Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales por la Universidad de Burgos (España). Posdoctorado sobre Estado, Políticas Públicas y Paz Social, URBE (Maracaibo, Venezuela). Abogado y *magister scientiarum* en Desarrollo Regional por la Universidad de los Andes (Venezuela). Título de abogado convalidado, desde 2008 en la República de Colombia. Especialista en Derecho Sustantivo y Contencioso Constitucional por la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Profesor de posgrados en Derecho Constitucional y Mecanismos Internacionales de Protección de DDHH en universidades de Colombia, Argentina, España, Chile, México y República Dominicana. Docente investigador asociado integrante del Grupo de Investigaciones Jurídicas Unisinuanas (CISJUN) de la Universidad del Sinú, “Elías Bechara Zainum”, Colombia, para el cual se escribe este capítulo de libro. Es director de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales de la Universidad La Gran Colombia. Fue candidato a la presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2006). Exiliado político en Colombia desde 2007. ORCID: 0000-0002-6776-7308. Scopus author ID: 57205325278. wos Researcher ID: aal-9366 2021. Índice H5 – Scholar-Google.

humana como pilares normativos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, entendiendo que la *plena efectividad de los derechos humanos* da lugar al *derecho humano fundamental al nuevo orden mundial* (DHFNOM) consagrado en el artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH, 1948), aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Se analiza el entendimiento común para la práctica de las normas y los principios de derechos humanos en materia de programación del desarrollo, concibiendo *el desarrollo sostenible como un derecho humano fundamental cuyo núcleo esencial son los derechos fundamentales integrados en los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030*. Se resalta el deber del Estado de respetar y proteger los derechos humanos de que las personas y los pueblos son titulares, para materializar tangiblemente sus derechos fundamentales inalienables y priorizar, en consecuencia, la atención y la participación de los grupos humanos en situación de debilidad manifiesta, expuestos a mayor vulnerabilidad, marginación, exclusión y discriminación, destacando, en aras del florecimiento humano, el bien común, el desarrollo sostenible y el desarrollo humano integral de todos.

**Palabras clave:** dignidad humana, desarrollo sostenible, seguridad humana, Agenda 2030, derechos humanos, derechos fundamentales

## The fundamental right to sustainable development: The 2030 agenda seen from human dignity and the approach based on human rights

### **Abstract**

The defining lines of the fundamental human right to sustainable development (FHRSD) are drawn, from a normative vision of development and humanist constitutionalism, taking into account human dignity, the full effectiveness of human rights, the Approach Based on Human Rights and human security as normative pillars of the 2030 Agenda for Sustainable Development, understanding that the full effectiveness of human rights gives rise to the Fundamental Human Right to the New World Order (FHRNWO) enshrined in article 28 of the Universal Declaration of Rights. Human (UDHR, 1948), approved by the United Nations (UN). The common understanding for the practice of human rights norms and principles in development programming is analyzed, conceiving sustainable development as a fundamental human right whose essential core is the fundamental rights integrated in the 17 Sustainable Development Goals of the Agenda 2030. The duty of the State to respect and protect the human rights of which individuals and peoples are entitled to tangibly materialize their inalienable fundamental rights is highlighted, consequently prioritizing the attention and participation of human groups in situations of manifest weakness, exposed

to greater vulnerability, marginalization, exclusion and discrimination highlighting in the interests of human flourishing, the common good, sustainable development and the integral human development of all.

**Key words:** human dignity, sustainable development, human security, 2030 Agenda, human rights, fundamental rights

## I. PÓRTICO

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)<sup>2</sup>, propone 17 Objetivos y 169 metas de forma holística, integrada e indivisible, contemplando los ámbitos económicos, sociales y ambientales. Desde la posición del autor, la Agenda 2030 está enfocada la consecución del desarrollo (sostenible) para un mundo en el que falta mucho por hacer para que los Estados y demás sujetos obligados hagan plenamente efectivos los derechos reconocidos en la DUDH (1948), como lo pauta su artículo 28 *ibidem* que le sirve de sustrato jurídico y normativo al que Caldera Ynfante (2020) denomina como el *derecho humano fundamental a un Nuevo Orden Mundial* (DHFNOM) habida consideración que es deber de los Estados el respetar y garantizar la plena efectividad de los derechos de todos los miembros de la familia humana, y los pueblos, integrada por personas iguales en derechos y dignidad.

- 
2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) —antes Objetivos de Desarrollo del Milenio— fueron aprobados por 193 Estados miembros de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 25 de septiembre de 2015, y estaban llamados a regir la nueva estrategia de aplicación de los programas de desarrollo mundial hasta el año 2030 y los posteriores “hacia la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible en sus dimensiones social, económica y ambiental”. Textualmente indica: “El 2015 ofrece una oportunidad sin precedentes para orientar al mundo en la senda del desarrollo sostenible. El proceso de la agenda para el desarrollo y el proceso sobre el cambio climático después de 2015, con sus objetivos finales de erradicar la pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población y lograr la rápida transición a una economía baja en emisiones de carbono y resiliente al cambio climático, se refuerzan mutuamente; si se implementan conjuntamente, pueden promover la prosperidad y la seguridad de las generaciones presentes y futuras” (ONU, 2015, p. 8). Memoria del Secretario General sobre la labor de la organización. Documentos oficiales, Septuagésimo período de sesiones. Suplemento núm. 1. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/70/1>. Consultado: 26 de agosto de 2021.

Para el autor, las disposiciones de la Agenda 2030, si bien representan un significativo avance para la toma de conciencia sobre el desarrollo con sentido humano y la responsabilidad ecológica e intergeneracional, sus enunciados lucen tímidos en cuanto a la exigencia de cumplimiento del deber de respeto, garantía, protección y efectiva satisfacción de los derechos humanos de todas las personas humanas, por parte de los Estados y la comunidad de naciones, como principales sujetos de derecho obligados a materializarlos efectivamente en el marco de la convencionalidad y la constitucionalidad de carácter humanista que regula la sociedad política.

No obstante, pese a los esfuerzos, la promesa del desarrollo humano integral no se ha logrado y el florecimiento pleno de la población mundial sigue siendo materia pendiente porque, como sociedad global, no ha podido i) liberarse de la miseria, por la desigualdad, la pobreza y la exclusión de millones de personas, muchas de ellas sumidas en condiciones de trágica supervivencia; ii) liberarse del miedo, por la reproducción destructiva de las guerras y la violencia armada en diversas latitudes del planeta, matando y desolando pueblos y comunidades enteras, con millones de desplazados forzados, crisis migratorias, hambrunas y destrucción dañina (perversa) del proyecto de vida valioso de las víctimas; iii) lograr el buen vivir para todas las personas, en armonía con la naturaleza, por la pérdida de calidad y de condiciones de vida de las poblaciones, el deterioro del ideal normativo de la democracia, la falta de respuesta de las instituciones a los crecientes reclamos de los asociados y la ausencia de una ética ecológica vigorosa cuya expresión material se traduce en las diversas manifestaciones recurrentes y catastróficas del cambio climático, que degrada la existencia de las personas a niveles aberrantes, por la mentada *indigencia ética* y la terquedad del liderazgo mundial que, destruyendo el multilateralismo, da respuestas espasmódicas frente a las causas del fenómeno, insistiendo en matizarlo atacando sus efectos, dada la continuidad de modelos de producción que, sin incurrir en generalizaciones, conculcan la dignidad humana, afectan la naturaleza, agreden los ecosistemas, destrozan acuíferos, contaminan las aguas y el aire, presa del afán egoísta de riqueza, socavando la posibilidad de vida buena de las actuales y las futuras generaciones.

El DHFDS es sinónimo de florecimiento humano. El artículo esboza una *visión normativa del desarrollo* y analiza, desde tal perspectiva, que las

conductas antes descritas se oponen al “contenido normativo” ético, axiológico, jurídico y teleológico del aquí llamado DHHDS, orientado a la plena realización de la persona humana, de los pueblos del orbe y la familia humana, haciendo habitable, a este paso, el planeta, en el presente y hacia el futuro, que ha de ser asumido como nuestra *Casa Común*, demandante de cuidado y atención, como lo señala el papa Francisco (2015) en la Encíclica *Laudato Sí* y que ya goza de especial protección jurídica taxativa las constituciones nacionales, verbigracia, de Ecuador (2008) y Bolivia (2009) y ha sido objeto de protección dogmática en la jurisprudencia de altos tribunales, como es el caso de Colombia<sup>3</sup>.

La *visión normativa del desarrollo*, está alineada a las premisas de a) la plena efectividad de los derechos humanos, como soporte del derecho fundamental a un nuevo orden mundial del que habla Caldera Ynfante (2020) y b) la sostenibilidad, porque lo supedita al respeto y reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derecho y como condición de posibilidad de vida digna para las actuales y venideras generaciones poniendo el acento en la inclusión y protección equitativa y efectiva de los más frágiles, vulnerables, empobrecidos, rezagados o marginados.

## **II. LA DIGNIDAD HUMANA: PARADIGMA NORMATIVO REHUMANIZADOR DEL DERECHO. LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO AL ESTADO DE DERECHOS**

La dignidad humana es un *derecho directriz*, que influye y determina el contenido normativo y los parámetros de validez jurídica de las disposiciones legales configuradoras de los demás derechos humanos fundamentales. Viene a ser un eje transversal que nutre el contenido esencial de todos los

---

3. Véase, por ejemplo, la sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional colombiana. En ella, desde el concepto normativo de biodiversidad y bioculturalidad, frente a la minería ilegal que lo afecta gravemente, reconoció el río Atrato (departamento del Chocó), su cuenca y sus afluentes, como una “entidad sujeto de derecho”, con el fin de proteger tanto la “entidad natural” como a las presentes y futuras generaciones de colombianos, *cuya existencia física, cultural y espiritual también depende del buen estado del río y de los recursos naturales en general.*

derechos humanos fundamentales. Nada que afecte el contenido normativo de la dignidad humana podrá ser reconocido como derecho válido en tanto expresión de justicia material. La influencia de la dignidad humana en la irrupción del *convencionalismo humanista supranacional* contenido en los tratados, pactos y convenios internacionales sobre derechos humanos que permea las constituciones nacionales, luego de la segunda posguerra mundial del siglo pasado, da lugar al aquí llamado *constitucionalismo humanista*, cuyo propósito consiste en dejar atrás el formalismo legalista para materializar efectivamente, en la esfera de la vida de las personas, el contenido esencial de los derechos fundamentales de los que ellas son titulares. La centralidad en la persona desde del derecho, la política, la economía y la programación del desarrollo hace posible hablar del inicio de un proceso de transformación del Estado de Derecho clásico, pasando por el Estado social de Derecho, hasta llegar a consolidar, en el presente y hacia el futuro, un *Estado de derechos* (o *Estado de derechos humanos*). Este es una manifestación tangible del *humanismo constitucionalizado* en el cual la plena efectividad de los derechos humanos es la tarea ineludible que deben cumplir, para todas las personas, el Estado, sus órganos y sus agentes como expresión tangible del denominado DHFNOM.

En este punto, cabe indicar que la Iglesia Católica, a partir de la encíclica *Rerum Novarum* de León XIII (1891), acicateada en la defensa de la dignidad humana y el desarrollo humano integral, ha contribuido a la definición del desarrollo como parte del derecho humano que todos los hombres tenemos de contar con iguales condiciones y libertad de acceso al disfrute de los bienes terrenales derivados de la actividad productiva para la obtención de la felicidad individual y la convivencia pacífica. Dice la encíclica:

Por consiguiente, siendo absurdo en grado sumo atender a una parte de los ciudadanos y abandonar a la otra, se sigue que los desvelos públicos han de prestar los debidos cuidados a la salvación y al bienestar de la clase proletaria; y si tal no hace, violará la justicia, que manda dar a cada uno lo que es suyo. Sobre lo cual escribe sabiamente Santo Tomás: “Así como la parte y el todo son, en cierto modo, la misma cosa, así lo que es del todo, en cierto modo, lo es de la parte”. De ahí que entre los deberes, ni pocos ni leves, de los gobernantes que velan por el bien del pueblo, se destaca entre

los primeros el de defender por igual a todas las clases sociales, observando invariablemente la justicia llamada distributiva.

La doctrina social de la Iglesia Católica cuenta con documentos relevantes sobre el tema del desarrollo con sentido humano: El beatificado Paulo VII publicó en 1967 la encíclica *Populorum Progressio*, donde definió que “el desarrollo es el nuevo nombre de la paz”; santo Juan Pablo II dejó para la posteridad su visión sobre la economía de la solidaridad y el orden económico mundial justo en las encíclicas *Sollicitudo Rei Socialis* (1987) y *Centesimus Annus* (1991) conmemorativa la segunda del centenario del texto precursor de León XIII. Benedicto XVI produjo la encíclica *Caritas in Veritate* (2009) sobre el desarrollo, la globalización, el bienestar social y “una solución adecuada de los graves problemas socioeconómicos que afligen a la humanidad”, en función del “desarrollo humano integral”, y el papa Francisco, en *Laudato Si* (2015) y *Fratelli Tutti* (2020) y en diversas iniciativas de su pontificado ha invitado a la promoción del desarrollo humano integral y “el deber de todos de promover los objetivos de desarrollo sostenible”, y que sea respetado y reconocido “el derecho de todos los pueblos al desarrollo”.

El reconocimiento de la dignidad humana constituye el presupuesto etiológico y teleológico de la Comunidad de Naciones (ONU, 1945), que marcó un giro radical en la comprensión y la praxis jurídica internacional, caracterizada por irrupción del paradigma ético, moral y axiológico que apunta a la realización de la justicia material como categoría normativa superadora del positivismo legalista-formalista. Este tránsito hacia la reivindicación de la centralidad de la persona sobre el Estado marca el inicio del proceso de *rehumanización del derecho, en curso*, a partir de la aseveración normativa (reconocida luego en el ámbito dogmático mediante acciones constitucionales y garantías judiciales) de que todas las personas merecen ser respetadas, valoradas y reconocidas en tanto seres humanos iguales en derecho y dignidad, sin exclusiones ni discriminaciones. Igual predominio de la centralidad de la persona se predica frente a la política, la programación del desarrollo y la economía, aunque en materia de democratización económica aún son tenues los avances.

Con tal reconocimiento, la búsqueda de la justicia material hace que el Estado se vea exigido de respetar y garantizar los derechos humanos, y sometido a la constitucionalidad interna y la convencionalidad supranacional dejando atrás el Estado de arbitrariedad y opresión que caracterizó a los autoritarismos y totalitarismos de inicios y mediados del siglo pasado, para dar lugar al Estado social de Derecho de la segunda posguerra mundial y, en tiempos actuales, al llamado Estado democrático constitucional. Con el deber estatal de respetar y garantizar los derechos inalienables de la persona se observa, en efecto, una transición hacia el aquí denominado *Estado de derechos* (o *Estado de derechos humanos*), en el cual la dignidad humana es el paradigma campante que preconiza el respeto por la persona humana, como centro de la comunidad política, donde el Estado debe cumplir con la obligación de satisfacer efectivamente todos los derechos fundamentales de todas las personas (y de los pueblos). De manera simultánea, los derechos humanos fundamentales y sus garantías son el fuero de protección de la persona que la dota de una herramienta de contención frente a los abusos del poder, y representa una barrera normativa operativa y vinculante —*ius cogens*— frente a la discrecionalidad, los daños o las humillaciones derivadas del ejercicio del poder que ejecute el Estado, que debe indemnizar, restituir y reparar el daño causado.

Esta *resignificación humanizadora del derecho* ha dejado sentir su influencia en la configuración de los derechos humanos emergentes, entre los que se destacan el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, el derecho (fundamental) a la democracia, etc., edificados sobre la que normatividad internacional que aquí llamamos la *convencionalidad humanista supranacional*,<sup>4</sup> que bien puede denominarse *corpus iuris pro personae*, y está sustentada en:

---

4. O, si se prefiere, *convencionalismo humanista supranacional*, dándole significación a los tratados, pactos, acuerdos o convenciones internacionales sobre DDHH que compendian el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el *constitucionalismo humanista* que integra las constituciones nacionales de los Estados o que aplica, en igual o prevalente jerarquía, que la constitución por recepción expresa o remisión directa a dicho *corpus iuris pro personae* a través de la figura del bloque de constitucionalidad. Para el autor, podría hablarse del *Estado convencional de Derecho*, basado en la positividad del derecho

- La Carta Fundacional de la Organización de Naciones Unidas (1945), cuyo preámbulo indica que los pueblos que la conforman están resueltos "...a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas...".
- La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), adoptada por la Asamblea General de la ONU (1948), que enfatiza que todas las personas son iguales en derechos y dignidad y gozan y que todos los seres humanos están dotados de derechos iguales e inalienables como sustento para la libertad, la justicia, la tolerancia, el progreso, la paz y la seguridad humana en el mundo.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966), que en su preámbulo común indican que estos derechos derivan de la dignidad inherente a todas las personas miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables y que "con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales".
- La Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, 1969), que estatuye que los derechos esenciales del hombre tienen como fundamento los atributos de la persona humana, y en el artículo 11.1 preceptúa que "toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad".
- En diversas constituciones nacionales de varios Estados se reconoce la dignidad humana como principio fundante del modelo político democrático, como, por ejemplo, la Constitución alemana de 1949 (artículo 1º), la Constitución española de 1978 (artículo 1º), la

---

vigente, con el artículo 28 de la DUDH como arquetipo imperativo con fuerza jurídica vinculante —normas *ius cogens*—, por su relación con la dignidad humana y los derechos humanos inalienables, inviolables e inmarcesibles de toda persona.

Constitución colombiana de 1991 (artículo 1º), la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (artículo 3º y otros), la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2008 (artículos 8 y 9, *inter alia*), la Constitución de Ecuador de 2008 (Preámbulo y artículo 11.7) y la Constitución de México (artículos 1º y 25).

### III. ELEMENTOS TEÓRICOS QUE DENOTAN LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN EL ESTADO DE DERECHOS (O ESTADO DE DERECHOS HUMANOS)

La dignidad humana es un *derecho directriz*, que determina la sustancia material y las condiciones de validez jurídica de las cuales derivan los demás derechos humanos fundamentales. Nada que afecte el contenido normativo de la dignidad humana será reconocido como derecho. En este segmento se toma en cuenta el proceso rehumanizador de la política y de la *rehumanización del derecho*, que abarca la gestión pública y de lo público, asociada contemporáneamente a los fines del Estado, que destacan la faceta misional que el *constitucionalismo humanista* y el *convencionalismo humanista supranacional* le asignan al hacerlo el principal responsable y obligado sobre el cumplimiento del deber de respeto, garantía y protección de los derechos humanos de sus pobladores, nacionales o extranjeros, siguiendo para ello el concepto de *Biocracia* (Caldera Ynfante, 2020a), que entiende que la razón de ser *del ejercicio del poder político es garantizar el cuidado de la vida, la protección de la persona humana y de la naturaleza*,<sup>5</sup> y tiene como líneas sustantivas las siguientes:

- 
5. Para el autor, la naturaleza es un bien colectivo que conforma el patrimonio común de la humanidad y, por ende, un bien público sometido a especial y reforzada protección convencional, constitucional y legal. Aseverado lo anterior, el cuidado y la protección de la naturaleza guardan relación con la consideración normativa de la naturaleza como sujeto de derechos (constituciones de Bolivia y Ecuador), como sujeto de protección (constituciones de Paraguay y Venezuela), o como sujeto de protección constitucional equiparada a sujeto de derechos de la mano de la biodiversidad y la bioculturalidad (jurisprudencia de Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia de Colombia). Incorpora la protección de los animales como seres vivos sintientes supeditados a especial protección legal, y la defensa y el cuidado del agua como un

- a) Se considera la dignidad humana desde una visión dogmática normativa a partir de la enunciación de los derechos humanos fundamentales desde: i) su triple connotación normativa reconocida como valor, principio y regla iusfundamental, de una parte, y de la otra, ii) su carácter práctico o pragmático a favor de la persona humana para la realización de los aludidos derechos fundamentales en su esfera vital, que comprende, a su vez, que pueda elegir libremente y de manera autónoma un proyecto de vida valioso, que pueda vivir en libertad, vivir bien, vivir sin humillaciones, vivir sin miedo ni temores, vivir sin miseria ni pobreza, vivir una vida plena y con sentido, y cuente con oportunidades para el despliegue de sus capacidades, con bienes materiales y espirituales adecuados para vivir dignamente, para así lograr la felicidad individual que le permita plena realización personal, llamada a contribuir a la construcción del bien común mediante conductas y sentimientos de solidaridad, fraternidad, amor, caridad y compasión.
- b) El significado creciente y la influencia notoria de la dignidad humana como *derecho directriz* y fundamento del Estado democrático constitucional contemporáneo, y como elemento normativo, teleológico, ontológico y axiológico del *derecho humano fundamental al desarrollo sostenible*, vista la dignidad humana, desde lo dogmático, como valor, principio y regla constitucional y, desde lo funcional, asociada a la libre elección del proyecto de vida valioso de la persona humana para vivir sin daños ni humillaciones, vivir una vida con sentido, con condiciones materiales e inmateriales y oportunidades para el pleno progreso de las capacidades que lleven a la persona a lograr florecimiento humano, alcanzar felicidad personal y, con ello, desde la fraternidad y la solidaridad, contribuir al bien común.
- c) La consagración jurídica, como exigencia legal y compromiso ético que incumbe a los Estados y sus órganos sobre el cumplimiento del deber de respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos, como nuevo paradigma contemporáneo, asumido como obligación por los Estados parte de la comunidad internacional, a

---

derecho humano fundamental y un bien público sometida a protección constitucional y legal reforzada.

partir de la promulgación de la DUDH (1948), que implica un cambio trascendental cuyo punto de partida radica en la colocación de la *dignidad humana* como fundamento normativo, antropológico, axiológico y teleológico de la comunidad política y de la estatalidad que gestiona el poder político.

- d) El principio convencional (que se traduce en regla convencional y constitucional) de la plena efectividad de los derechos humanos, expresado en la garantía del derecho de la persona humana a ver honrados y cumplidos efectivamente todos sus derechos, que se le satisfagan de manera plenamente material y tangible como elemento configurador del núcleo esencial del que Caldera Ynfante (2020) denomina como DHFNOM, social e internacional, previsto en el artículo 28 de la DUDH, que el autor define, en sentido estricto, así: *Es el derecho de toda persona humana de gozar efectivamente de todos sus derechos y libertades iguales e inalienables.*
- e) La configuración del *desarrollo sostenible como un derecho humano fundamental* y la *visión normativa del desarrollo* que cumple con los elementos regulatorios que la teoría constitucional y la dogmática jurisprudencial<sup>6</sup> definen (relación con el logro del contenido normativo de la dignidad humana; forma triangular de derecho subjetivo —titulares, obligado y contenido de la relación jurídica—; consenso nacional e internacional sobre su importancia convencional y constitucional) sobre los derechos fundamentales que, en tal sentido, debe ser garantizado por los Estados obligados a favor de los titulares beneficiarios (personas y pueblos), en tanto el desarrollo sostenible, con su goce material, es un medio y un fin para que la persona humana satisfaga todos los derechos humanos estatuidos a su favor, centrados en la interrelación, la interdependencia, la universalidad y la indivisibilidad que enuncia la Declaración y el Plan de Acción de Viena sobre Derechos Humanos de 1993, en particular, para favorecer de manera prevalente a los vulnerables y excluidos, a las personas en situación de debilidad manifiesta, y a los pobres en condiciones de precariedad o

---

6. Adoptada, en este caso, por la Corte Constitucional de Colombia, como se verá *ut infra*.

- miseria, mediante acciones afirmativas o de discriminación positiva en lo administrativo, legal o presupuestal.
- f) Con relación al punto anterior, los principios de *interpretatio pro homine*, de progresividad y de prohibición de regresividad, las acciones afirmativas para proteger a los débiles y vulnerables, en lo legal, administrativo y presupuestal, para evitar la persistencia del estado de cosas inconstitucional en el cual viven aún millones de personas en el mundo, lo que da lugar al *Estado de Cosas Inconvencional*, por acción o por omisión, que priva del derecho a la realización de su proyecto de vida valioso e impide la realización humana de infinidad de personas en el orbe, con Estados cuyos gobiernos incumplen sus deberes de respeto y garantía de la dignidad humana y del contenido esencial de los derechos humanos, pues obran *sine lege* o *contra lege*, al punto que es factible hacer una analogía entre dicha situación fáctica (negadora de los derechos humanos) y los supuestos de hecho que dan cabida al reconocimiento judicial del denominado *Estado de cosas inconstitucional*.<sup>7</sup>
- g) El *desarrollo humano integral*, como traducción de la plena realización de la persona, en todas las dimensiones de su ser, orientado a la procura de una existencia digna y una vida con sentido, que merezca ser vivida, que sobresale como pilar ético y teológico de la Doctrina Social de la Iglesia Católica, que viene a ser la síntesis de la implemen-

---

7. La Corte Constitucional de Colombia ha creado la citada figura dogmática en las sentencias su-559 de 1997, T-153 de 1998, T-606 y T-607 de 1998, T-590 de 1998, T-525 de 1999, su-090 de 2000 y la T-025 de 2004. A grandes rasgos, puede considerarse que existe un *estado de cosas inconstitucional* cuando: i) ocurre una vulneración masiva y generalizada de múltiples derechos constitucionales que producen la afectación a un número significativo de personas; ii) hay una prolongada omisión de las autoridades en el cumplir de sus obligaciones para respetar, proteger y garantizar los derechos; iii) se aplican prácticas judiciales inconstitucionales, como el que la población afectada tenga que acudir a la acción de tutela (amparo) constitucional para remediar la situación de violación o pedir que le sea garantizado el derecho violado o menoscabado; iv) existe la negligencia o la omisión en cuanto a la expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la conculcación de los derechos, y v se produce “la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, que requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante”.

tación de la Agenda 2030, entendida como política pública tributaria de la dignidad humana y medio adecuado para la efectiva materialización de los DDHH, y da prevalencia al cuidado y la protección de los vulnerables, como suma virtuosa de progreso económico, cuidado ambiental-ecológico, cuidado de la vida humana y de protección a la persona humana, desde el poder político, que lleva al florecimiento humano.

#### **IV. EL CONVENCIONALISMO HUMANISTA SUPRANACIONAL<sup>8</sup> COMO PUNTO DE PARTIDA DE LA REHUMANIZACIÓN DEL DERECHO Y EL CONSTITUCIONALISMO HUMANISTA**

La dignidad humana ha permitido la conformación de un *Corpus Iuris Pro Personae*, basado en el respeto que merece toda persona humana por el hecho mismo de serlo. Su trascendencia regulatoria transversal ha sido puesta de relieve como elemento normativo medular del denominado DIDH y surca su preceptiva toda, cuyas prescripciones legales supranacionales tienen rango *ius cogens* por sus efectos vinculantes para los miembros de la comunidad internacional, al establecer obligaciones *erga omnes* para los Estados asociados, sus órganos y agentes y para los organismos creados en función de la garantía y la defensa de los derechos humanos, a partir de la premisa de que todas las personas, sin distinciones ni exclusiones, somos iguales en dignidad y en derechos. Este proceso de codificación internacional humanista se acentuó luego de la tragedia humanitaria que significó la Segunda Guerra Mundial, donde el Derecho fue instrumentalizado para producir devastación humana, justificando formalmente, con leyes oprobiosas y sentencias tan infames como injustas, delitos atroces y crímenes aberrantes contra la familia humana que laceraron la conciencia jurídica universal y que, por un imperativo de humanidad y de *profilaxis* frente a la perversidad del poder, la memoria histórica jamás nos dejará olvidar.

Dicha evolución viene a ser fiel reflejo de la *rehumanización del Derecho*, contenido en la regulación que obliga a los Estados y demás instancias

---

8. Véase *ut supra* la nota al pie de página 5.

de la comunidad de naciones a promover, proteger, asegurar y garantizar la plena efectividad de los DDHH, como consecuencia directa de la regulación *ius cogens* que sirve de estatuto jurídico, axiológico, ético, ontológico y antropológico del que llamamos *humanismo convencional supranacional*.<sup>9</sup>

Así lo demuestran las disposiciones de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (1945), la DUDH (1948), la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948), la Convención Internacional sobre el Estatuto de Refugiados (1951) y sus modificaciones, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966), entre otras, que marcan la pauta de la humanización del derecho internacional y da cabida al DIDH como un *corpus iuris pro personae*, basado en el respeto que merece toda persona humana por el hecho mismo de serlo, por su inalienable condición humana, y tiene como asidero la prevalencia de la dignidad humana como plexo normativo integrador del *humanismo convencional supranacional*. Puede sostenerse, entonces, que la plena efectividad de los DDHH es el *presupuesto teleológico* del Estado democrático constitucional, ya que sus fines, objetivos y cometidos están vinculados a la obligatoriedad de promoverlos, protegerlos, garantizarlos y satisfacerlos de manera material y tangible a favor de la persona humana y de los pueblos, sin exclusiones ni discriminaciones odiosas.

*El constitucionalismo humanista.* Como derivación de lo anterior, surge con vigor, luego de la segunda posguerra mundial. Basta leer el artículo 1º de la Constitución alemana de 1949 para comprobar que la dignidad humana ha sido integrada a los principios fundamentales del Estado democrático constitucional como una cláusula pétrea a favor de la persona humana, y la plena satisfacción de sus derechos humanos es el *presupuesto teleológico* de los fines y cometidos estatales como condición de posibilidad para su realización humana. Este proceso de humanización del constitucionalismo en los Estados (mayoritariamente en Occidente) se vio influencia-

---

9. Es factible hablar, igualmente, de un convencionalismo humanista. En la doctrina se suele denominar también como *Estado constitucional de Derecho*, aunque, por la evolución de la normatividad internacional sobre DDHH, podría hablarse del *Estado convencional de Derecho*, basado en la positividad del derecho vigente, con el artículo 28 de la DUDH como arquetipo imperativo.

do por, y es parte de, el desarrollo normativo del *humanismo convencional supranacional* —o *convencionalismo humanista supranacional*— antes citado, que pasa, de esta forma, a tener eficacia y jerarquía normativa similar o, en ciertos casos, prevalente, al ordenamiento constitucional interno, ya por recepción directa, ya por remisión expresa de las constituciones nacionales, y da lugar a la figura del bloque de constitucionalidad, erigido sobre la normatividad convencional humanista supranacional para la definición y la protección de los derechos fundamentales de la persona humana y los pueblos como límite a la arbitrariedad y a los abusos del poder estatal.

*El derecho constitucional humanista.* El humanismo jurídico convencional supranacional a que se ha hecho referencia, en el plano nacional, viene a integrar el *derecho constitucional humanista* centrado en la afirmación de la dignidad humana, cuando exige del Estado cumplir cabalmente con la promoción, el respeto, la garantía y la plena satisfacción de los derechos de cada persona, sin discriminaciones de ninguna categoría, en pos de la plena efectividad de los derechos humanos para la materialización de la realización humana en tanto cada persona logre concretar su proyecto de vida valioso, elegido en libertad y sin padecer daños arbitrarios desde el Estado; tal es el presupuesto para que la sociedad política democrática propicie oportunidades y condiciones materiales e inmateriales adecuadas para una vida decente, que permitan alcanzar florecimiento humano, vivir una vida con sentido y obtener felicidad personal como condición de posibilidad para contribuir al bien común.

*Hacia el Estado de derechos.* Esta visión, donde el Estado, la economía y la política están al servicio de la realización de la persona humana, nos lleva a afirmar que viene operando una transformación de la concepción clásica del Estado de Derecho (que somete el poder político a la legalidad y estructura orgánicamente el Poder Público), que gravita hacia el *Estado de derechos* (o si se prefiere, *Estado de derecho humanos*), donde la dignidad humana, asumida como valor constitucional directivo, como principio constitucional vinculante y como regla constitucional imperativa, en tanto *derecho directriz*, determina que la voluntad estatal está compelida a cumplir cabalmente con el deber de promover, garantizar, proteger y satisfacer los DDHH de toda persona que habite el Estado, sin exclusiones arbitrarias ni discriminaciones negativas, por lo que la autoridad estatal queda

subordinada a la estricta realización de las actuaciones que determinan su competencia para materializar, en la esfera de la vida de toda persona, la plena vigencia de sus derechos fundamentales, honrando las garantías previstas para su goce y dando cabal satisfacción al contenido esencial de tales derechos a favor del titular de ellos: la persona humana.

*Hacia el Estado cuidador.* El Estado se debe a la persona humana y debe estar a su servicio. El cuidado de la vida y la protección de la persona humana —y de la naturaleza— son el elemento antropológico y ecológico articulador del Estado, como representación de la comunidad política y detentador del poder político. Que el Estado sirva a la persona es el deber ser, y no a la inversa, como en diversos regímenes políticos en la actualidad, donde la persona es sirviente del Estado, está sometida a formas ultrajantes de control social, biológico y político, y es tratada como cosas por quienes ejercen el poder de modo abusivo, represivo o hegemónico. En esta concepción se aprecia, pues, una ruptura con el enfoque teórico de la supremacía de la estatalidad sobre la persona, y se resignifica la naturaleza del poder político no como un fin *per se*, y relocaliza a la persona humana como sujeto titular de derechos y protagonista del desarrollo, en lugar de un mero “administrado”. El Estado debe concebirse como la persona jurídica abstracta que detenta el poder público para ponerlo al servicio y el cuidado de la persona humana. Se ha dicho, al definir la *biocracia* (Caldera Ynfante, 2020a), que el poder político debe estar destinado al cuidado de la vida, la protección de la persona humana y de la naturaleza.<sup>10</sup> Así las cosas, el Estado, como manifestación por excelencia del poder público, tiene

---

10. Para el autor, la naturaleza es un bien colectivo que conforma el patrimonio común de la humanidad y, por ende, un bien público sometido a especial y reforzada protección convencional, constitucional y legal. Aseverado lo anterior, el cuidado y la protección de la naturaleza guardan relación con la consideración normativa de la naturaleza como sujeto de derechos (constituciones de Bolivia y Ecuador), como sujeto de protección (constituciones de Paraguay y Venezuela), o como sujeto de protección constitucional equiparada a sujeto de derechos de la mano de la biodiversidad y la bioculturalidad (jurisprudencia de Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia de Colombia). Incorpora la protección de los animales como seres vivos sintientes supeditados a especial protección legal, y la defensa y el cuidado del agua como un derecho humano fundamental y un bien público sometido a protección constitucional y legal reforzada.

el deber de cuidar de la vida, de la persona humana y de la naturaleza, con lo que pasa a ser un *Estado cuidador*, en tanto cumple con el deber de promotor, garante y protector de la plena efectividad de los DDHH, en lugar del Estado “mandamás” u omnipotente que hemos conocido.

El derecho humano al proyecto de vida valioso (para algunos, derecho al libre desarrollo de la personalidad) como derecho superior relacionado con la seguridad humana, lo definimos así: *Es la facultad o atribución de la persona, inherente a su dignidad humana, de visionar y elegir libremente su futuro con el fin de lograr su efectiva realización personal, como ser individual y social, sin daños arbitrarios, sin miseria ni temores.* Villalobos Antúnez (2019) lo denomina derecho a la autobiografía.

*El estado de cosas inconvencional internacional equivalente al estado de cosas inconstitucional.*<sup>11</sup> Este último concepto ha sido incorporado por la dogmática de la Corte Constitucional colombiana. Tomando como referencia el derecho al desarrollo, mediante un ejercicio conceptual de *analogia iuris*, se pueden observar déficits, omisiones e incumplimientos reiterados por parte de los Estados obligados a concretar tangiblemente el derecho al desarrollo y, con él, la satisfacción de los demás derechos humanos como condición de posibilidad conducente al bienestar de todas las personas miembros de la familia humana. Dicho incumplimiento bien puede definirse como una especie de *estado de cosas sine iure* internacional por la violación directa de la convencionalidad internacional de derechos humanos vigente por parte de los Estados obligados, y evidencia una conducta transgresora de la legalidad supranacional y nacional y de la conciencia jurídica universal, que menoscaba la condición de precariedad y vulnerabilidad de los sectores más desfavorecidos de la sociedad (niños, adultos mayores, enfermos, personas con discapacidad, migrantes, personas pobres o en situación de miseria, etcétera), como personas que merecen ser respetadas en su dignidad humana, lo que da lugar a una chocante situación de *non iure e contra ius global*; es decir, genera un patético *estado de cosas inconvencional internacional* que obstruye o impide la plena efectividad de los derechos humanos consagrados como base del derecho

---

11. Véase *ut supra* la nota al pie de página 7.

humano fundamental para un nuevo orden mundial en el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

## **V. SOBRE EL DERECHO AL DESARROLLO**

Desde la perspectiva del autor, el desarrollo —visto como derecho fundamental— hay que asumirlo desde las personas, con las personas y por las personas merecedoras todas de invariable respeto y cuidado por su inherente dignidad. Por razones de espacio se aborda la conceptualización del derecho al desarrollo, a secas, sin entrar a detallar su evolución histórica. El derecho al desarrollo, en su positivización, ha sido vinculado al derecho de los pueblos a la libre determinación, consagrado inicialmente en la Carta Fundacional de la ONU y luego en el Preámbulo y el artículo 1, común, de los pactos sobre derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales de 1966,<sup>12</sup> vinculado a la soberanía política y la gestión del desarrollo económico, social y cultural.

Es de destacar que la ONU emitió la llamada Carta Magna de la Descolonización, contenida en la Resolución 1514 de 14 de diciembre de 1960, que, a juicio de Cassese (1995), estatuyó que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”, sin que en ningún caso pueda privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia, ni ser sometido a medidas unilaterales ilegales impuestas por otros Estados que incrementen la pobreza, la penuria o la miseria de sus pobladores.

---

12. El artículo 1 común de los precitados pactos señala: 1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. 2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

La ONU, desde las décadas de los años 60 y 70, asumió que el desarrollo es un proceso que involucra, a escala mundial, lo económico, lo social, lo cultural y lo político (y últimamente lo medioambiental ligado a la sostenibilidad intergeneracional) que propende a la consecución del bienestar de la población y de los pueblos mediante la participación en el proceso mismo y el acceso equitativo a la distribución justa de sus beneficios, por lo que es menester atribuirle el rango de supra derecho humano que, con su garantía, sirve de impulsor para el goce efectivo de los demás derechos humanos. El derecho al desarrollo, desde sus inicios, con su goce efectivo, está destinado a asegurar la protección de los demás derechos humanos personales y la protección de los derechos inherentes a los pueblos y la familia humana.

Hilvanado con lo anterior, cabe resaltar que la Asamblea General de la ONU, el 4 de diciembre de 1986, emitió la Declaración 41/128, en la cual reconoció el *derecho al desarrollo* para promover el *desarrollo humano y de los pueblos*,<sup>13</sup> luego de una intensa deliberación diplomática, y siguiendo las recomendaciones del grupo de expertos nombrado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que lo reconoce como un derecho autónomo que funge como condición de posibilidad para el disfrute de los demás derechos humanos, relacionado con la dignidad humana y la garantía que se le reconoce a la persona humana de vivir dignamente; la ONU, para mayor reforzamiento de su carácter vinculante, adoptó luego la Declaración y el Plan de Acción en DDHH de Viena de 1993, que estableció los criterios de *universalidad, indivisibilidad, interrelación e interdependencia* en relación con la plena efectividad de los derechos humanos y el deber de respeto y garantía de los DDHH que incumbe a los Estados y demás sujetos obligados a su satisfacción material. La Declaración 41/128 de 1986, en cita, como instrumento jurídico pionero sobre el derecho al desarrollo, emitido por la ONU, lo define como un derecho que posibilita la reali-

---

13. La Resolución 41/128 de 1986 fue avalada por ciento cuarenta y seis (146) votos a favor, uno (1) en contra (Estados Unidos) y ocho (8) abstenciones (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Israel, Japón, El Reino Unido, República Federal de Alemania y Suecia). Antes, con relación al desarrollo como derecho humano, la Asamblea General de la ONU había aprobado la Resolución 34/146, del 23 de noviembre de 1979.

zación de los demás derechos y propende a garantizar la vida digna a los seres humanos:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

## **VI. DEFINICIONES PROPIAS DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y EL DHFDS**

A juicio del autor, los *derechos fundamentales* pueden ser definidos así:

Son el conjunto de facultades y posiciones jurídicas reconocidas a favor de la persona, inherentes a su dignidad humana, establecidas expresamente o de manera innominada la Constitución y/o en la normatividad contenida en el convencionalismo humanista supranacional sobre derechos humanos, que el Estado debe promover, respetar, proteger y garantizar efectivamente para que la persona obtenga florecimiento humano mediante la materialización de su proyecto de vida valioso, liberada de la miseria y el temor, en democracia, libertad y justicia.

Ahora bien, con el ánimo de alimentar el debate sobre este aspecto, se reitera que el derecho superior al desarrollo sostenible es sinónimo de florecimiento humano y se aportan las siguientes *definiciones propias de DHFDS*, desde la óptica de considerarlo como una facultad de la persona humana y de los pueblos de vivir dignamente, de contar con progreso material y espiritual que permita el cultivo de las virtudes y la plena exteriorización de sus capacidades para vivir bien, ser feliz y contribuir al bien común. Las definiciones son las siguientes:

DHFDS lato sensu:

Es el conjunto de normas que obliga al Estado a promover y proteger la realización del *proyecto* de vida valioso de la persona humana, fomentando oportunidades para el máximo despliegue de sus capacidades, garantizándole a todos, en especial a los más

frágiles y vulnerables, las condiciones materiales e inmateriales para que viva dignamente, sin daños ni humillaciones, liberada del temor y la miseria.

Este concepto está ligado a la categoría seguridad humana (SH),<sup>14</sup> en conexión con el concepto propio de *biocracia* (Caldera Ynfante, 2020a), que proclama que *el poder político ha de estar destinado al cuidado de la vida, la protección de la persona humana y la naturaleza.*

DHFDS *stricto sensu*:

Es el *derecho* que garantiza la vida digna y el desarrollo humano integral de la persona humana asegurando el progreso material y espiritual requerido para la efectiva satisfacción de sus derechos humanos en libertad, justicia y equidad.

La *tercera definición* indica que el DHFDS sería, entonces,

El conjunto de disposiciones jurídicas que obliga al Estado a asegurar y proteger la realización del *derecho al proyecto de vida valioso de la persona humana*, para su efectiva realización, dando *prevalencia* a los más frágiles y vulnerables, en tanto materialmente satisfaga sus derechos humanos, sin daños ni humillaciones, liberándola del temor y la miseria.

Llegados a este punto, téngase en cuenta que la Agenda 2030 y los diecisiete ODS establecidos por la Asamblea General de la ONU en la Resolución A/RES/70/1 del 21 de octubre de 2015, intitulada *transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*,<sup>15</sup> afinca en los derechos humanos el compromiso de la nueva agenda para el desarrollo:

- 
14. Kofi Annan (2005), como secretario general de la ONU, al proponer la reforma del organismo internacional, señaló que los tres elementos que integran la SH son: *Libertad para vivir sin temor, libertad para vivir sin miseria y libertad para vivir en dignidad.* Estos pilares los consideró en su informe, contenido en la Resolución A/59/2005 del 21 de marzo de 2005, denominado “Una noción más amplia de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”.
  15. Resolución correspondiente al septuagésimo período de sesiones, temas 15 y 116 del programa. Disponible en: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S). Consultado: 10 de septiembre de 2021.

19. Reafirmamos la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. Ponemos de relieve que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover *los* derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición.

## **VII. OMISIONES NORMATIVAS INEXCUSABLES DE QUE ADOLECE LA RESOLUCIÓN A/RES/70/1 DEL 21/10/2015 SOBRE LA AGENDA 2030**

La Agenda 2030, sin duda, es un paso trascendente para la vida digna de la familia humana y la protección del planeta Tierra que habitamos. Mirada con sentido crítico, puede considerarse que en su contenido se echa de menos la ratificación normativa de un conjunto de *derechos adquiridos universales* de la persona y la familia humana y, concomitantemente, *silencia derechos adquiridos de los pueblos*, y hace mutis frente a los *derechos adquiridos emergentes de la naturaleza*, destinados a su cuidado y protección, como espacio existencial imprescindible para la vida humana. Entre las omisiones inexcusables están las siguientes:

*a) Posición endeble frente a la dignidad humana como valor, principio y regla jurídica convencional y constitucional.* La dignidad humana es asumida, en la Resolución, como parte de la narrativa que nutre el discurso que describe el desarrollo como mera aspiración bienintencionada, pero no como un derecho humano superior con carácter de norma vinculante. Mira la dignidad humana como un concepto genérico y no como un presupuesto axiológico, jurídico y normativo, dotado de eficacia legal vinculante como norma con fuerza *ius cogens* universal, fundante del Estado democrático constitucional y piedra angular de los derechos humanos. Desconoce su función de eje transversal que nutre el contenido esencial de los derechos humanos fundamentales como *derecho directriz* que marca y determina la validez y la eficacia del ordenamiento convencional y constitucional.

Garantizar el contenido normativo de la dignidad humana propende a la traducción material del derecho al desarrollo de las personas y los pueblos. Sobre la tibieza de la Resolución, basta ver que menciona someramente a la dignidad humana (Preámbulo, numerales 4 y 8), cuando ha debido establecer que los Estados se comprometen a cumplir, sin vacilaciones, la obligación de respetarla y garantizarla como el derecho humano superior que es en tanto sirve de sustrato medular y síntesis de los demás derechos humanos, interrelacionados e interdependientes, en cabeza de las personas y los pueblos. La dignidad humana, desde la perspectiva del autor, califica, pues, como un *derecho adquirido universal de la familia humana*, elemento normativo medular del DIDH, que la Resolución ha debido reconocer y hacer prevalecer con el propósito de ratificar el deber de respeto y garantía que sobre su contenido normativo incumbe a los Estados como obligación de cumplir y asegurar de manera vinculante a tenor de lo pautado en la normatividad contenida en los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos; es decir, en las disposiciones obligatorias para los Estados, previstas en el *convencionalismo humanista supranacional*, y desarrolladas en el ordenamiento constitucional y legal interno de los Estados.

*b) Desconoce la categoría conceptual y normativa de la seguridad humana (SH).*<sup>16</sup> Para el autor, la SH es también un *derecho adquirido universal de la familia humana* y, por ende, parte del DIDH, que está contenido en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 sobre SH, Resolución A/RES/60/1 del 24 de octubre de ese año. La omisión se produce muy a pesar de que la SH es parte sustantiva de la *visión normativa del desarrollo*, asociada a la dignidad humana y el derecho al buen vivir de las personas y de los pueblos, liberados de la pobreza, la miseria, las humillaciones y el miedo, con el mayor de los énfasis en los integrantes más frágiles y vulnerables de la familia humana en cada sociedad. Para los fines del desarrollo sostenible resulta inadmisibile dejar de lado toda consideración sobre la SH, puesto que su configuración normativa, frente a los Estados, representa un elemento axiológico, teleológico y antropológico de la comprensión del desarrollo con sentido humano —visto como derecho fundamental— que

---

16. Véase nota al pie de página 14.

la ONU ha ido consolidando como parte estructural del entendimiento y de las políticas públicas sobre desarrollo que los Estados deben ejecutar a favor de la efectividad de los derechos humanos, el cuidado de la vida, la protección de la persona y el cuidado de la naturaleza.

*c) Desconoce el carácter jurídico-normativo del derecho al desarrollo y omite fundamentar los 17 ODS en sus preceptos vinculantes inherentes a la efectiva satisfacción de todos los derechos humanos de todas las personas y todos los pueblos de la tierra.* Los diecisiete ODS y la Agenda 2030 debieron ser el resultado de una profundización del alcance normativo del derecho al desarrollo. La tímida y tangencial mención al derecho al desarrollo está referida en el segmento “Nuestros principios y compromisos comunes”, numerales 10 y 35 de la Resolución. En este aspecto, la Resolución A/RES/70/1 del 21/10/2015 sobre la Agenda 2030 incurre en una falta de motivación normativa que desconoce el DIDH vigente al ignorar el carácter jurídico internacional del derecho al desarrollo establecido en la Declaración 41/128 de 1986 de la ONU, ya citada, lo cual contraviene el contenido esencial de un *derecho humano universal adquirido por las personas y los pueblos que forma parte del DIDH*.

El derecho al desarrollo no es una proclama cualquiera, sino un conjunto de normas jurídicas vinculantes<sup>17</sup> que conforman su núcleo esencial, referidas a los derechos humanos fundamentales de la persona humana y de los pueblos. Tal desconocimiento genera espacios de laxitud y discrecionalidad interpretativa frente al deber que atañe a los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos conexos al goce efectivo del mismo y abre un enorme campo para que los gobiernos de los Estados actúen a su leal saber y entender, según lo imponga el libre albedrío o la orientación ideológica del gobernante de turno, soslayando, postergando o incumpliendo el cumplimiento de la efectiva satisfacción de los derechos de las

---

17. La Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) indica: Artículo 22 1. Todos los pueblos tendrán derecho a su desarrollo económico, social y cultural, con la debida consideración a su libertad e identidad y disfrutando por igual de la herencia común de la humanidad. 2. Los Estados tendrán el deber, individual o colectivamente, de garantizar el ejercicio del derecho al desarrollo.

personas y los pueblos que forman parte del núcleo esencial del DHFDS y que están interrelacionados e interdependientes con su plena satisfacción.

d) *Desconoce la categoría conceptual y normativa de la programación del derecho al desarrollo bajo enfoque basado en derechos humanos (EBDH)*. El EBDH<sup>18</sup> representa una herramienta conceptual normativa vigente y una metodología interpretativa para el entendimiento del contenido y para la aplicación de los derechos humanos, así como para la programación, la evaluación, la implementación y la financiación del derecho al desarrollo por parte de los organismos especializados para la protección de derechos humanos y de los Estados parte de la comunidad de naciones. El documento paradigmático de la ONU sobre EBDH se denomina *Entendimiento común de las Naciones Unidas sobre un enfoque basado en los derechos humanos para la cooperación para el desarrollo*, y fue asumido el año 2003 por el Fondo de Población, como fruto del taller para todos los organismos de la ONU sobre el *Enfoque basado en los derechos humanos en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas*, celebrado del 3 al 5 de mayo de 2003, replicado luego por el Grupo de Desarrollo Sostenible. El PNUD, en cuanto a su aplicación para la superación de la pobreza, sostiene que:

---

18. El EBDH se enmarca “Dentro del programa de reforma de las Naciones Unidas puesto en marcha en 1997, el Secretario General de las Naciones Unidas instó a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas a incorporar sistemáticamente los derechos humanos en sus actividades y programas, como consecuencia de lo cual tuvo lugar un proceso interinstitucional de negociaciones, cuyo resultado fue la adopción de una Declaración de Comprensión Colectiva formulada por las Naciones Unidas, que ha aceptado el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (véase el apéndice 1, p. 113). La declaración aporta un marco conceptual, analítico y metodológico apropiado para determinar, planear, concebir y supervisar actividades de desarrollo basadas en las normas internacionales de derechos humanos. En lo esencial, integra las normas y los principios de los derechos humanos internacionales en todo el proceso de la programación del desarrollo, comprendidos los planes, las estrategias y las políticas. Trata de suscitar una mayor conciencia entre los gobiernos y otras instituciones pertinentes de la obligación que tienen de cumplir, respetar y proteger los derechos humanos y de apoyar y habilitar a las personas y las comunidades para que reclamen sus derechos”. Véase el Informe PNUD “Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/poverty-reduction/los-enfoques-basados-en-los-derechos-humanos-para-la-reduccion-de-la-pobreza.html>.

El enfoque basado en los Derechos Humanos (Human Rights Based Approach, HRBA) es la aplicación de las normas y los estándares establecidos en la legislación internacional de los derechos humanos para las políticas y prácticas relacionadas con el desarrollo. Se basa en la observación de que el desarrollo humano sostenible depende y contribuye al ejercicio conjunto de los derechos sociales, económicos, civiles, políticos y culturales. Los principios fundamentales del enfoque son la universalidad, la rendición de cuentas y la participación.<sup>19</sup>

El EBDH abarca a la ONU, sus oficinas especializadas, los sistemas regionales de protección de derechos humanos, los órganos estatales nacionales, regionales y locales, etc., y ensancha su horizonte de aplicación a campos como educación y la cultura (UNESCO, UNICEF), pobreza, desarrollo humano y SH (PNUD) y, más recientemente, *mutatis mutandis*, al ámbito de *la democracia*, como confirma el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y lo indica el estudio especializado de la OACDH-ONU sobre democracia como se verá *ut infra*. El EBDH representa un *derecho humano universal adquirido de la familia humana*, de naturaleza consuetudinaria, en tanto elemento normativo medular de la programación y la aplicación del desarrollo sostenible como parte regulatoria del DIDH.<sup>20</sup>

---

19. Véase el Informe PNUD *Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza*. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/poverty-reduction/los-enfoques-basados-en-los-derechos-humanos-para-la-reduccion-de-la-pobreza.html>.

20. Véase: ONU (s/f). *Un enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos hacia un entendimiento común entre las agencias de las Naciones Unidas*: “1. Todos los programas, las políticas y la asistencia técnica al servicio de la cooperación para el desarrollo deberían promover la realización de los derechos humanos, en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. 2. Los estándares y principios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de los mismos, guían la cooperación y programación para el desarrollo, en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación. 3. La cooperación para el desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los ‘detentores de deberes’ para cumplir con sus obligaciones y/o las capacidades de los ‘titulares de derechos’ para reclamar sus derechos”. Disponible en: <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/enfoque-de-cooperacion3b3n-basado-en-el-desarrollo-onu-1.pdf>. Consultado: 11 de septiembre de 2021.

La Resolución sobre la Agenda 2030, en comento, sin justificación valedera, se pone de espaldas a los pobres, marginados, excluidos, perseguidos y oprimidos de la tierra, que son la mayoría de sus pobladores. Sin justificación, deja de hacer mención al EBDH, que desarrolla la normatividad del DDH, y se aparta de la búsqueda de la equidad y la justicia material que debe caracterizar el derecho al desarrollo, visto como derecho fundamental para la persona humana, la familia humana y los pueblos de la tierra, en especial, los que luchan aún por alcanzar su autodeterminación y desarrollo sin las limitaciones de la pobreza. Con ello, se aparta de los precedentes normativos emitidos por la propia ONU en materia de entendimiento e implementación del derecho al desarrollo bajo el EBDH y que, para la Agenda 2030, debe acometer el Grupo de Trabajo para el Desarrollo Sostenible de la ONU.<sup>21</sup> La Resolución hace catorce menciones a los derechos humanos sin llegar a comprometer a los Estados, de manera obligatoria, para que prioricen la formulación de políticas y presupuestos a favor de los derechos humanos asociados al DHFDS de las personas y los pueblos rezagados, olvidados y marginados, y que cumplan con el deber de “apoyar y habilitar a las personas y las comunidades para que reclamen sus derechos”.

Lo anterior ocurre porque al ignorar el precedente normativo del EBDH ha “liberado” arbitrariamente a los Estados de cumplir con el deber de realizar la programación de los planes, las políticas públicas y la ejecución de los presupuestos para el desarrollo teniendo como prioridad la efectiva satisfacción de los derechos humanos, la participación tangible y la inclusión eficaz de los más vulnerables, pobres, desfavorecidos de la sociedad, y cumpliendo con el deber de respetar y garantizar el DHFDS que traduce los derechos humanos incorporados en su núcleo esencial. Tal postura “negacionista” del carácter normativo del EBDH parece alineada con los intereses de los países altamente desarrollados que han venido asumiendo, a regañadientes, la adopción de cambios en sus sistemas de

---

21. Véase: ONU (s/f). *Agenda 2030 / Grupo de Trabajo para el Desarrollo Sostenible. Enfoque para la programación basado en los derechos humanos*. Disponible en: <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>. Consultado: 19 de septiembre de 2021.

producción en función de atender fenómenos como el cambio climático, la transición energética, la efectividad de los derechos humanos, etc., como parte del compromiso intergeneracional para hacer viable la vida de las personas y la vida en el planeta.

*e) Desconoce el carácter normativo de la democracia como derecho humano.* La democracia, a juicio del autor, es el derecho fundamental de los derechos humanos fundamentales (Caldera Ynfante, 2018a, 2018b, 2018c, 2020a, 2020b), que define así:

Es un derecho fundamental cuyo goce es funcional al logro del contenido normativo de la dignidad humana mediante la realización de todos los derechos humanos, por todas las personas, mediante el desarrollo del proyecto de vida valiosa sin daños que, en condiciones de igualdad, cada cual decida libremente elegir en el marco del Estado social de derecho, dotado de mecanismos jurídicos e institucionales para su protección.

La democracia, en tanto derecho humano, es una conquista jurídica de la humanidad que integra el plexo de derechos políticos y que deviene, asumida como derecho fundamental, medio o condición de posibilidad para que los demás derechos humanos fundamentales sean realizados efectivamente a favor de la persona humana y de los pueblos, por lo cual representa *per se* un *derecho humano universal adquirido de la familia humana*, reconocido en el ordenamiento jurídico convencional y regional, como se describe sucintamente *ut infra*, y es parte normativa medular del DIDH. Llama la atención que la Resolución sobre la Agenda 2030, bajo análisis, hace una sola mención a la democracia en el numeral 9º del segmento “Nuestra visión de futuro”,<sup>22</sup> y desconoce la relevancia que la ONU le ha

---

22. Dice: “9. Aspiramos a un mundo en el que cada país disfrute de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y de trabajo decente para todos; un mundo donde sean sostenibles las modalidades de consumo y producción y la utilización de todos los recursos naturales, desde el aire hasta las tierras, desde los ríos, los lagos y los acuíferos hasta los océanos y los mares; un mundo en que *la democracia*, la buena gobernanza y el estado de derecho, junto con un entorno nacional e internacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible...”. Subrayas fuera de

asignado a la interrelación e interdependencia entre Estado de derecho, derechos humanos, derecho a la democracia y derecho al desarrollo. Con tal postura, desconoce la regulación emitida por la ONU en la cual se reconoce la democracia como un derecho humano, donde se destacan, a decir de Caldera Ynfante (2018a, 2018b):

La resolución 19/36 del 19 de abril de 2012 del Consejo de Derechos Humanos (ONU) sobre *Derechos humanos, democracia y Estado de derecho*. Allí se define el núcleo esencial del derecho fundamental a la democracia, edificado sobre: La reconocida interdependencia, mediante refuerzos mutuos, entre democracia, derechos humanos y Estado (social y democrático) de Derecho, cimentadora de la naciente definición de la democracia desde la perspectiva de la integralidad y el enfoque basado en derechos humanos, definida como democracia integral u holística que, en tanto derecho fundamental autónomo, con su goce redundante en condición de posibilidad, como medio y fin, para el goce efectivo, interdependiente y simbiótico de los derechos humanos en relación de funcionalidad al logro del contenido de la dignidad humana, siguiendo la precitada resolución 19/36 del Consejo de Derechos Humanos (ONU).

La primigenia y paradigmática Resolución 1999/57 del 27 de abril de 1999 del Consejo de Derechos Humanos sobre la *Promoción del derecho a la democracia*, la cual fue aprobada por cincuenta y un votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones en su 55º período de sesiones, que confiere el rango de derecho a la democracia, que ratifica la interdependencia entre el goce del derecho a la democracia y la realización de los derechos humanos y el derecho al desarrollo.

- La Resolución 2000/47 del 25 de abril de 2000 sobre la Promoción y Consolidación de la Democracia.
- La 2001/41 del 23 de abril de 2001 sobre Continuación del Diálogo sobre las Medidas para Promover y Consolidar la Democracia.

---

Texto. ONU (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1 del 21 de octubre de 2015. Disponible en: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S). Consultado: 18 de septiembre de 2021.

- La Resolución 2001/65 sobre Promoción de un Orden Internacional Democrático y Equitativo de 25 de abril de 2001.
- La Resolución 2002/46 del 23 de abril de 2002, relacionada con las Nuevas Medidas para Promover y Consolidar la Democracia.<sup>23</sup>
- La Resolución 2003/36 del 23 de abril de 2003 sobre la Interdependencia entre la Democracia y los Derechos Humanos.
- La 2004/30, del 19 de abril de 2004, titulada “Incremento de la función de las organizaciones e iniciativas regionales, subregionales y de otro tipo al promover y consolidar la democracia”.
- La 2005/32 del 19 de abril de 2005 sobre “La democracia y el Estado de Derecho”.
- La Carta Democrática Interamericana, la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales contenidos en las Cláusulas Democráticas de los Sistemas Regionales de Integración (UE, CAN, MERCOSUR, etcétera), o en decisiones judiciales vinculantes de los órganos regionales para la protección de los derechos humanos (Tribunal Europeo, Corte y Comisión Interamericana y Corte Africana de Derechos Humanos).

La Resolución sobre la Agenda 2030 resulta igualmente endeble en la fijación de compromisos estatales en materia de derechos políticos y sobre las garantías estatales para su goce efectivo, como lo son el fortalecimiento de la democracia, vista como derecho fundamental; a juicio de Caldera

---

23. Para Caldera Ynfante (2018a, 2018b, 2018c), la Resolución establece como elementos esenciales constitutivos (núcleo esencial) de la democracia: el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, la libertad de asociación, de expresión y de opinión, el acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el Estado de Derecho, la celebración de elecciones periódicas libres, justas e imparciales y basadas en el sufragio universal y mediante voto secreto como expresión de la voluntad de la población, un sistema pluralista de organizaciones y partidos políticos, la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en la vida política de sus países, la separación e independencia de poderes, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública, y unos medios de comunicación libres, independientes y pluralistas. Su valor dogmático ha sido reconocido y establecido, para el área andina, por el artículo 14 de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos – CAPPDH (2002).

Ynfante (2018a, 2018b, 2018c, 2020a, 2020b), excluye la importancia de los partidos políticos y luce inane sobre la participación ciudadana en la formación, la gestión y el control del poder público.

f) *Omite los avances normativos, regulatorios y dogmáticos que reconocen a la naturaleza como sujeto de derecho.* La Resolución contentiva de la Agenda 2030 hace tres menciones al desarrollo sostenible *en armonía con la naturaleza*,<sup>24</sup> resulta limitada a la hora de reconocer los derechos y el deber de cuidado y de protección de la naturaleza y del medio ambiente, y deja de lado avances regulatorios relevantes como los alcanzados en las constituciones de Paraguay (1992), Ecuador (2008) y Bolivia (2009),<sup>25</sup> y los aportes dogmáticos de la jurisprudencia de Colombia<sup>26</sup> en tal sentido, por citar ciertos progresos ya alcanzados. Tiene que señalarse que articular el desarrollo en armonía con la naturaleza es ontológicamente distinto al deber de cuidado de la naturaleza y el deber de protección de la biodiversidad (y de la bioculturalidad) que nos incumbe a todos, como lo ha señalado el papa Francisco en *Laudato Si* (2015). Sin dejar de considerar que, para un sector, la naturaleza es un ser vivo que carece de razón, motivo por el cual no podría ser calificada como sujeto de derecho, en el plano jurídico y político, no está demás puntualizar que, en todo caso, el poder político tiene que reconocer —sin cálculos que oculten intereses económicos velados— que la naturaleza es un ser vivo y un bien jurídico colectivo relevante beneficiario de especial protección convencional y constitucional, habida cuenta de que su cuidado y preservación está indisolublemente interrelacionado con la vida humana, con las distintas especies de los ecosistemas de la tierra y con el desarrollo humano integral. Sin una naturaleza y un medio ambiente cuidados y protegidos no hay vida posible.

---

24. En la introducción, en el inciso sobre “La prosperidad” y en los numerales 9º y 12.8.

25. En el caso de Ecuador y Bolivia la naturaleza ha sido reconocida constitucionalmente como sujeto político y jurídico y el medio ambiente sano como derecho colectivo o de los pueblos. Véase pie de página 10.

26. Verbigracia, la sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional colombiana sobre el río Atrato, como “entidad sujeto de derecho”, citada en el pie de página 3.

## **VIII. EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO DERECHO FUNDAMENTAL: ELEMENTOS NORMATIVOS Y DOGMÁTICOS PARA SU CARACTERIZACIÓN**

La *visión normativa del desarrollo*, apuntalada en el deber ser, permite efectuar un cotejo de los presupuestos previstos para los derechos fundamentales en la dogmática constitucional con la finalidad de examinar si el derecho al desarrollo cumple con los requisitos fijados por esta última, a manos de la Corte Constitucional de Colombia, para ser considerado como derecho fundamental y poder llegar a denominarse, entonces, como DHFDS. Dicha instancia judicial pauta los requisitos que deben reunir, e indica que:

Los derechos fundamentales son aquellos que (i) se relacionan funcionalmente con la realización de la dignidad humana, (ii) pueden traducirse o concretarse en derechos subjetivos y (iii) encuentran consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario sobre su fundamentalidad.

Adicionalmente, acota que están dotados de exigibilidad en sentido amplio para que la persona, como titular, reclame y exija su plena y efectiva satisfacción, lo que, a su vez, también les confiere la posibilidad de promover su justiciabilidad como mecanismo de protección judicial específico; es decir, la cualidad de ser reclamados judicialmente sin que tal requisito determine, *per se*, la fundamentalidad del derecho.<sup>27</sup> Este existe normativamente de manera independiente de las acciones judiciales que puedan impetrarse para hacer efectiva su satisfacción.

Seguidamente se explica la manera en que el DHFDS cumple con cada uno de tales requisitos normativos y dogmáticos, para concluir que dogmáticamente puede ser calificado como derecho fundamental:

*Primer requisito: El DHFDS tiene relación funcional con la dignidad humana.* Como regla convencional y constitucional, como principio y como valor, como *derecho directriz*, la dignidad humana ha sido reconocida por el ordenamiento internacional y nacional sobre derechos humanos como

---

27. Véase sentencia T-428 de 2012, Corte Constitucional de Colombia.

la garantía y el mecanismo normativo que propende a asegurar el respeto por la persona humana como titular del derecho. El DHFDS se concibe, desde un plexo normativo y axiológico, para habilitar al titular del derecho (persona humana – pueblos) para exigir que el obligado de la relación jurídica —esto es, el Estado— realice las actuaciones (abstenciones y prestaciones) que hagan plenamente efectivos los derechos humanos de toda persona, con lo cual asegura que dicho titular logre realizar su proyecto de vida valioso, elegido desde su autonomía, a ser realizado libremente, sin daños ni humillaciones arbitrarias, contando la persona con medios materiales e inmateriales adecuados para una vida buena, gozando de oportunidades para desarrollar su capacidad de manera tangible, alcanzar florecimiento humano, funcionar efectivamente en la sociedad y ser feliz, y contribuya, de manera activa, solidaria y fraterna, al logro del bien común; es decir, de la felicidad social. La dignidad humana es un *derecho directriz*, que determina la sustancia material y las condiciones de validez jurídica de las que derivan los demás derechos humanos fundamentales, visto que el DHFDS, en consonancia con el plexo normativo de la dignidad humana, está previsto para promover y asegurar la protección de la persona, *para el cuidado de su vida*, mediante la plena y efectiva realización de todos sus derechos y libertades inalienables.<sup>28</sup>

La DUDH (1948), en su preámbulo, considera *que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la*

---

28. La Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia T-227 de 2003, define la dignidad humana así: “El concepto de dignidad humana que ha recogido la Corte Constitucional únicamente se explica dentro del sistema axiológico de la Constitución y en función del mismo sistema. Así las cosas, la elevación a rango constitucional de la ‘libertad de elección de un plan de vida concreto en el marco de las condiciones sociales en las que el individuo se desarrolle’ y de ‘la posibilidad real y efectiva de gozar de ciertos bienes y de ciertos servicios que le permiten a todo ser humano funcionar en la sociedad según sus especiales condiciones y calidades, bajo la lógica de la inclusión y de la posibilidad de desarrollar un papel activo en la sociedad’, definen los contornos de lo que se considera esencial, inherente y, por lo mismo inalienable para la persona, razón por la cual se traduce en derechos subjetivos (entendidos como expectativas positivas (prestaciones) o negativas) cuyos contenidos esenciales están sustraídos de las mayorías transitorias”.

*familia humana*. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que aprobó la Declaración y el Plan de Acción de Viena de Naciones Unidas (1993) se reconoció y reafirmó que *todos los derechos humanos tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana, y que esta es el sujeto central de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que debe ser el principal beneficiario de esos derechos y libertades y debe participar activamente en su realización*. La Declaración y el Plan de Acción de Viena, en cita, inicia el *momentum* de la integralidad de los derechos humanos, equiparados en peso e importancia; por ende, todos son fundamentales, en tanto *son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí*.<sup>29</sup>

Lo anterior se suma a la doctrina del enfoque basado en derechos humanos (EBDH) implementado por la ONU y sus organismos de protección de DDHH en defensa de la igualdad e intangibilidad del goce efectivo de estos por toda persona iguales en derechos y dignidad. La influencia de la dignidad humana ha sido notoria, como antes se dijo, en la irrupción del *convencionalismo humanista supranacional* y su epígono: *el constitucionalismo humanista*.

El autor es de la tesis que la *rehumanización del Derecho* está en marcha y abarca las teorías y los enfoques sobre el desarrollo, visto aquí como derecho fundamental. En la presente reflexión, desde la perspectiva de la pedagogía de los derechos humanos, la propedéutica sobre la relación entre dignidad humana y desarrollo sostenible y la educación para la ciudadanía democrática se conceptualiza sobre al *convencionalismo humanista supranacional*, contenido en los tratados, pactos y convenios internacionales sobre derechos humanos que permea las constituciones nacionales, luego de la segunda posguerra mundial del siglo pasado, y da lugar al

---

29. Numeral 5. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional *debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales*.

*constitucionalismo humanista*, cuyo propósito consiste en dejar atrás el formalismo legalista para materializar en la esfera de la vida de las personas el contenido de los derechos fundamentales de los que son titulares, y es posible hablar del inicio de un proceso de transformación del Estado de derecho clásico al *Estado de derechos* (o *Estado de derechos humanos*), como manifestación tangible del *humanismo constitucionalizado*.

El contenido normativo de la dignidad humana, y su respeto y garantía por los Estados obligados, representa el elemento teleológico medular del Estado democrático constitucional y del desarrollo sostenible, descrito como derecho fundamental. El aseguramiento y la protección del contenido esencial de la dignidad humana, vista desde lo normativo-dogmático (como valor, principio y regla constitucional) y desde lo funcional (asociada a la libre elección del proyecto de vida valioso de la persona humana, a vivir sin daños ni humillaciones y vivir una vida con sentido teniendo condiciones materiales e inmateriales y oportunidades para lograr florecimiento humano, alcanzar felicidad personal y contribuir al bien común) concurre y conduce a la consecución del desarrollo material de los pueblos en sinergia con el desarrollo humano integral, con la premisa del cuidado de la vida, la protección de la persona humana y de la naturaleza.

*Segundo requisito: Traducción del DHFDS en un derecho subjetivo.* El DHFDS cumple con la cualidad de triple conformación como derecho subjetivo porque tiene: i) *titular* (toda persona humana, es patrimonio innato de toda persona humana, iguales en libertad y dignidad); ii) *obligado* (el Estado, sus órganos y agentes y organismos internacionales) y iii) *relación jurídica* basada en la satisfacción de su contenido esencial (actuaciones tangibles que implican prestaciones o abstenciones que debe efectuar el Estado como entidad obligada a respetar, garantizar, proteger, asegurar y hacer plenamente efectivos los DDHH mediante actos que implican prestaciones o abstenciones) a favor de la persona humana.

Viene bien describir el *contenido esencial del DHFDS*, representado por *los diversos derechos humanos, también fundamentales*, cuyo goce efectivo permite materializar a favor de la persona humana y de los pueblos, *contenidos dentro de los diecisiete objetivos y metas de desarrollo sostenible (ODS)*,<sup>30</sup>

---

30. Los diecisiete ODS que, a su vez, a juicio del autor, integran el núcleo esencial del DHFDS

sean estos derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales, ambientales, derechos emergentes, derechos intergeneracionales, derechos de género o derechos nueva generación, establecidos en el ordenamiento convencional o constitucional taxativamente o de forma innominada, llamados a ser plenamente satisfechos por el Estado, como sujeto obligado, de manera indivisible, interrelacionada e interdependiente.

Así las cosas, los diecisiete ODS tienen una doble faceta: a) son parte de la estrategia de programación mundial para alcanzar el desarrollo sostenible trazado en la Agenda 2030 y b) *constituyen el núcleo esencial del DHFDS*, integrado por una multiplicidad de derechos fundamentales alojados en cada uno de los diecisiete ODS que integran el referido contenido esencial del DHFDS, llamados a concretarse de manera indivisible, interrelacionada e interdependiente y a crear un *círculo virtuoso de múltiples satisfacciones recíprocas*, entrecruzadas o entrelazadas en aras de la justicia material a la cual se debe el Estado democrático constitucional en una sociedad donde la democracia, asumida como derecho fundamental, y los derechos humanos sean respetados y garantizados.

Toda vez que los derechos fundamentales situados normativamente en los diecisiete ODS se realicen efectivamente, el Estado cumplirá con el deber de respeto y protección del núcleo esencial del DHFDS. Y cada vez que se haga efectivo el cumplimiento material del DHFDS, mediante actos de programación e implementación, directamente tributará a la realización tangible de los fines de los diecisiete ODS, lo que redundará, a su turno, en el goce plenamente efectivo de los derechos fundamentales inherentes a cada uno de tales ODS, a través de la del respeto, la garantía, el aseguramiento y la protección estatal de los derechos fundamentales sitos en ellos, en tanto expresión normativa del núcleo esencial del DHFDS. Entonces, habrá respeto y garantía del DHFDS en tanto se realicen los derechos fundamentales inherentes a los diecisiete ODS de la Agenda 2030, y se cumplirá

---

son: Fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; agua, industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; vida submarina; acción por el clima; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas y alianza para lograr los objetivos.

con los diecisiete ODS, siempre que el Estado respete y proteja el contenido esencial del DHFDS cuando se satisfaga efectivamente todos los derechos fundamentales de su núcleo esencial, y viceversa.

*Tercer requisito: Consenso dogmático y jurídico constitucional y convencional sobre la relevancia iusfundamental del DHFDS.* Los derechos humanos y las libertades son patrimonio inalienable de la familia humana. Para lograr que el DHFDS se concrete, se deben respetar y proteger y hacer efectivos todos los derechos humanos fundamentales de todas las personas y los pueblos radicados en los diecisiete ODS que integran su núcleo esencial. De allí la importancia de la responsabilidad de los Estados de cumplir con el deber de hacer plenamente efectivos los derechos humanos y las libertades de la persona humana que está contenido en el artículo 28 de la DUDH (1948) concordada, entre otras normas jurídicas, las cuales convergen en el imperativo de que se ejecute su plena satisfacción como elemento caracterizador del goce efectivo del DHFDS, como son las siguientes normas:

- La Carta Fundacional de la Organización de Naciones Unidas (1945), cuyo preámbulo indica que los pueblos que la conforman están resueltos "...a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas...".
- La DUDH, adoptada por la Asamblea General de la ONU (1948), que enfatiza que todas las personas son iguales en derechos y dignidad y gozan y que todos los seres humanos están dotados de derechos iguales e inalienables como sustento para la libertad, la justicia, la tolerancia, el progreso, la paz y la seguridad humana en el mundo.
- El PIDCP y el PIDESC (1966).
- Las Convención Americana (1969), la Convención Europea (1950) y la Convención Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (1981), que expresamente lo contiene en el artículo 22.2.
- La Resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986 que consagra el *derecho humano al desarrollo*, adoptado la Asamblea General de la ONU.
- La Declaración y el Plan de Acción de Viena de Naciones Unidas (1993), que reiteró la interrelación, la interdependencia, la indivisibilidad y la universalidad de los derechos humanos, y reafirmó que

*todos los derechos humanos tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana.*

- La Resolución A/RES/70/1 del 21/10/2015 de la ONU sobre la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de la ONU.
- La Declaración del Milenio de la ONU (2000), que estatuyó: “No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo” (párr. 24) y los 17 ODS; para lograrlo, fijaron el reto global de acabar con la pobreza extrema, fomentar la educación universal y la igualdad de género, entre otros fines, ratificados en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático – COP 21 (2015).
- El documento de la ONU sobre “Entendimiento común de las Naciones Unidas sobre un enfoque basado en los derechos humanos para la cooperación para el desarrollo”, asumido en el año 2003 por el Fondo de Población y replicado por el Grupo de Desarrollo Sostenible y demás agencias de la organización mundial, que define y hace claridad acerca de la manera en que deben llevarse a la práctica las normas y los principios de derechos humanos en la llamada programación del desarrollo.
- La Resolución 72/279 del 31 de mayo de 2018 de la Asamblea General de la ONU, sobre “Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el contexto de la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo”, que considera el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (hoy Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible) como “el instrumento más importante para la planificación y ejecución de las actividades de las Naciones Unidas para el desarrollo en cada país, en apoyo de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)”.
- La Carta Social Andina y la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

- Dogmática judicial convencional contenida en las decisiones de tribunales y cortes internacionales de los sistemas de protección global o continental de derechos humanos y las contenidas en diversas resoluciones de organismos de la ONU y de los sistemas regionales, convencionales o extraconvencionales, para la protección universal de derechos humanos sobre la relación entre dignidad humana, Estado social de Derecho, derechos humanos, democracia y desarrollo.
- La supremacía jerárquica constitucional que le otorgan al desarrollo sostenible la Constitución de la Ciudad de México (aprobada por el Congreso de la Capital mexicana en 2017) y la Estrategia Legislativa para la Agenda 2030 de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en dicho país, así como la Constitución nacional ecuatoriana (2008) que concibe el ser humano como el centro del desarrollo y su finalidad orientada al logro del buen vivir, aprobando el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, alineado con el cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030.
- En el plano nacional, la dignidad humana, como *derecho directriz*, determina el deber del Estado de respetar y proteger los derechos humanos, vinculados todos al DHFDS; se destacan las constituciones alemana (1949), art. 1º; española (1978), art. 1º; colombiana (1991), art. 1º; paraguaya (1992), art. 1º, y la de la República Bolivariana de Venezuela, art. 3º, entre otras.
- La Corte IDH, en diversos fallos, resalta la dignidad humana que, en criterio del autor, es el elemento teleológico del Estado democrático constitucional compelido a materializar el DHFDS; es meritorio destacar la relación entre dignidad humana y el *derecho al proyecto de vida valioso* que cada persona elige y merece vivir sin humillaciones ni daños. Sobre el daño al proyecto de vida, por actuaciones arbitrarias del Estado, la Corte IDH sostiene que este “atiende a la realización integral de la persona afectada considerando su vocación, aptitudes, circunstancia y potencialidades y aspiraciones que le permiten (a la persona) fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas”. Corte IDH, Caso Loayza Tamayo vs. Perú, fondo, sentencia del 17 de septiembre de 1997, Serie C No. 33. En sentido similar, Caso de los

“Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, fondo, sentencia del 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63.

- La jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, en las sentencias T-881 de 2002, T-227 de 2003 y T-428 de 2012, *inter alia*, sobre dignidad humana y derechos fundamentales.

*Cuarto elemento a considerar: La exigibilidad, más que la propia justicia-bilidad, como característica de los derechos fundamentales.* Este no es un requisito constitutivo de los derechos fundamentales, sino un elemento caracterizador de estos, con la finalidad de que la exigibilidad, en general, contribuya a la plena concreción de los derechos humanos, como una obligación del Estado, atado normativamente a respetar y garantizar su satisfacción efectiva. El DHFDS existe en el ámbito normativo, regulatorio y jurídico, independientemente de su nivel de cumplimiento o incumplimiento, de manera autónoma frente a las acciones judiciales o las actuaciones que las personas o los pueblos impetren para reclamar su goce efectivo. Este es un atributo que distingue a los derechos fundamentales, y la persona humana titular de estos puede solicitar y procurar su satisfacción —sin limitarse a las acciones judiciales de garantía— por parte del destinatario obligado, y queda facultada para, en caso de incumplimiento, interponer mecanismos internacionales de protección convencional o extraconvencional y, en el plano interno, diversas acciones constitucionales para impedir la ilusoriedad de su goce efectivo, conforme a la característica que equipara a los derechos fundamentales con los derechos subjetivos, donde la persona humana y los pueblos son los titulares y el Estado el sujeto obligado de la relación jurídica, y entra en juego el EBHD que habilita a la persona para reclamar, en calidad de titular del derecho, frente al Estado como detentador garante del deber de su efectiva satisfacción, con protección constitucional diferencial cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta.

## IX. LA PLENA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS: EL PUNTO DE COINCIDENCIA ENTRE EL DHFNOM Y EL DHFDS

Para el autor, el reto que tiene la familia humana es que los gobernantes que dirigen los Estados cumplan con el respeto y la garantía de los derechos humanos y hagan del poder político un instrumento para el fomento de la felicidad personal de los asociados y el bien común del pueblo, destinando sus esfuerzos al cuidado de la vida, la protección de la persona y de la naturaleza. Es un imperativo inaplazable que los Estados promuevan la *aplicación plenamente efectiva* de los derechos humanos a que refiere el artículo 28 de la DUDH. Los destinatarios de dicha obligación —los Estados y la comunidad internacional— deben actuar en consecuencia, proveyendo los recursos técnicos, económicos, monetarios, fiscales, presupuestales, científicos, educativos, culturales o de cualquier índole que sean pertinentes, con actos de voluntad política relevantes destinados al logro de tal objetivo asociado, en últimas, a propiciar la garantía de la dignidad humana y la realización del proyecto de vida valioso de las personas.

Para Caldera Ynfante (2020), el DHFNOM es el derecho humano que garantiza que todos los derechos estatuidos a favor de la persona humana se satisfagan de manera plenamente efectiva; el elemento configurador de su núcleo esencial es la multiplicidad de derechos humanos, todos fundamentales, configurados, de manera expresa o innominada, por el DIDH y el constitucionalismo humanista interno en la constitución de los Estados. El autor lo conceptualiza así:

- *Definición de NOM en sentido estricto*: El derecho de toda persona humana de gozar efectivamente de todos sus derechos y libertades iguales e inalienables.
- *Definición de NOM en sentido intermedio*: El derecho humano de toda persona a que se hagan plenamente efectivos los derechos y libertades, iguales e inalienables, previstos a su favor en los tratados sobre derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- *Definición de NOM en sentido amplio*: El conjunto de atribuciones o facultades de toda persona humana previstas en los tratados sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario que obliga a los Estados y la comunidad de naciones a que se hagan plenamente

efectivos sus derechos y libertades, iguales e inalienables, respetando y garantizando su satisfacción, en el plano social e internacional, por ser inherentes a su dignidad humana y al logro de su proyecto de vida valioso como parte de la familia humana.

El cumplimiento efectivo del DHFNOM pasa inexorablemente por el cumplimiento del deber de respeto, protección y garantía del contenido normativo de la dignidad humana<sup>31</sup> y de todos los derechos humanos fundamentales, para todas las personas, toda la vida, en tanto los Estados obligados realicen de manera plenamente efectiva el núcleo esencial de los derechos humanos que integran el núcleo esencial del DHFNOM sin exclusiones ni discriminaciones.

Aplicando el DHFNOM de forma material, con sentido teleológico, se podrá consolidar el paso del Estado de derecho clásico (signado por el formalismo, la estatalidad y su carácter estructural organicista) a la consolidación de un *Estado de derechos* o si se prefiere, al *Estado de derechos humanos* (dentro de la concepción del que podría llamarse el *Estado Convencional de Derecho*) garante de la plena efectividad de los derechos humanos en cuanto a la satisfacción material de estos como parte del cumplimiento de sus fines ineludibles por parte del Estado democrático constitucional.

---

31. Véase, sentencia T-881 de 2002, Corte Constitucional colombiana (M.P. Montealegre Lynnet): “Una síntesis de la configuración jurisprudencial del referente o del contenido de la expresión “dignidad humana” como entidad normativa, puede presentarse de dos maneras: a partir de su objeto concreto de protección y a partir de su funcionalidad normativa. Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciables: (i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones). De otro lado al tener como punto de vista la funcionalidad, del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado tres lineamientos: (i) la dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor. (ii) La dignidad humana entendida como principio constitucional. Y (iii) la dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo.” (Cursivas y subrayados añadidos).

Tanto el DHFNOM como el DHFDS demandan del Estado obligado actuaciones administrativas e institucionales que hagan plenamente efectivos los derechos humanos fundamentales de todas las personas, lo que, para Caldera Ynfante (2020), podría encaminarse bajo el paradigma de la *biocracia*, entendida como aquella concepción política donde toda manifestación del poder político esté encaminada al cuidado de la vida, la protección de la persona humana y de la naturaleza para el logro de la felicidad de la persona, que pasa por alcanzar su plena realización humana, con una vida con sentido, con oportunidades que potencien sus talentos y capacidades, con medios materiales e inmateriales acordes para vivir una vida con sentido, libres de miseria y humillaciones, encaminando su existencia hacia la meta que la persona eligió con autonomía y sin daños, contribuyendo al bien común, gozando efectivamente del contenido normativo de la democracia, asumida como derecho fundamental esencial para que la persona logre su proyecto de vida valioso y, de esta manera, alcance florecimiento humano, sinónimo de felicidad personal que redundará en la paz social, la seguridad humana y la felicidad social.

*La biocracia como cambio de era: del tiempo de los derechos a “el tiempo de la ‘realización efectiva’ de los derechos”.* La “realización efectiva” es una obligación imperativa de los Estados para realizar el DHFDS, como parte del nuevo *momentum* de la humanidad en materia de derechos humanos. Esta etapa naciente de la historia será la superación favorable del paradigma del “tiempo de los derechos” acuñado por Bobbio (1991). Supone un cambio socio-político-cultural para que el poder político del Estado cumpla dicha obligación. La educación para la ciudadanía democrática, la pedagogía sobre los derechos humanos y la toma de conciencia ciudadana serán la clave, junto a la cultura política, para que los titulares de los derechos —personas y pueblos— exijan al Estado que acate dicho deber de respeto y garantía de los derechos humanos y la programación del desarrollo con EBDH como tarea inmediata. La *realización efectiva* impone el deber de planeación y ejecución de programas, proyectos o planes participativos del desarrollo basados en la integralidad —interrelación, interdependencia, indivisibilidad, universalidad— de los DDHH como medio para llegar a la meta: desarrollo humano integral sustentable.

*La biocracia y la seguridad humana (SH)*. El PIDCP y el PIDESC, sustrato imperativo del DHFNOM y del DHFDS, indican que “con arreglo a la DUDH, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”. Igual enunciación normológica contienen las convenciones continentales sobre DDHH. La ONU, en el párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 sobre SH (A/RES/60/1), reconoce que “todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano”.

Estos parámetros éticos, axiológicos y normativos sobre la SH determinaron las bases para su aceptación, reconocimiento y promoción en la ONU, y tienen que ser retomados por la Comunidad de Naciones en cuanto a la programación e implementación de los diecisiete ODS de la Agenda 2030, puesto que, para el autor, representan el núcleo esencial del DHFDS, integrado por todos los derechos humanos fundamentales de todas las personas, y cumplen con el deber de cuidado de la naturaleza, que los Estados están obligados a respetar y garantizar, máxime cuando se trata de los más vulnerables y frágiles de la sociedad.

Finalmente, el autor postula que la “triple corona” de los derechos fundamentales en etapa de evolución, asociados al cuidado de la vida, la protección de la persona humana y de la naturaleza y el medio ambiente, guardan relación con la plena efectividad de los derechos humanos, en consonancia con el artículo 28 de la DUDH y otras normas complementarias; la “triple corona” está integrada por *i) el derecho humano fundamental a la democracia, ii) el derecho humano fundamental al nuevo orden mundial y iii) el derecho humano fundamental al desarrollo sostenible*, aquí expuesto. Desde el presente, con la vista puesta en la sociedad que les dejaremos a las generaciones venideras, es enorme el desafío que su configuración definitiva y su aplicación efectiva representan cuando irrumpen insoslayables para cuidar la vida, proteger las personas y cuidar la naturaleza como remedio que signifique corregir la inequidad, la pobreza y la exclusión de millones de desfavorecidos y vulnerables de nuestra familia humana, que tienen

*derecho a la esperanza* de ser felices y de vivir dignamente, valorados, reconocidos y respetados como personas.

## X. CONCLUSIÓN

Desde el *humanismo constitucional* se esboza una *visión normativa del desarrollo*. El derecho al desarrollo, descrito *ut supra*, cumple con los requisitos dogmáticos para ser considerado como un derecho fundamental, y puede abreviarse como DHFDS. Se considera un *macroderecho fundamental*, o *derecho fundamental omnicomprendivo*, con eficacia de norma *ius cogens*, vinculante, exigible aquí y ahora, vinculado y funcional al logro de la dignidad humana como *derecho directriz* que determina la validez y la eficacia del *convencionalismo humanista supranacional* (bloque de constitucionalidad) y su epígono, el *constitucionalismo humanista* interno (constitución nacional) dentro de cada Estado.

Se presenta como un *supraderecho* (continente) cuyo núcleo esencial son los diecisiete ODS de la Agenda 2030, integrado por los derechos humanos fundamentales, los cuales se realizan de manera indivisible, interdependiente e interrelacionada con el goce efectivo mismo del DHFDS. Si los derechos humanos fundamentales se realizan en alguno de los ámbitos normativos de los diecisiete ODS, allí se estará materializando el DHFDS. Cuando el DHFDS se materializa, el efecto directo será la plena efectividad de los demás derechos humanos —vinculados a la dignidad humana— contenidos en su núcleo esencial (los diecisiete ODS), los cuales siempre deberán ser respetados, garantizados y protegidos por el Estado, que tiene la obligación institucional de honrados plenamente y satisfacerlos cabalmente, para que la persona humana y los pueblos titulares de los derechos los disfruten y los vean efectivamente cumplidos, en función de la realización de la persona humana en la comunidad política sometida al imperio de la convencionalidad y la constitucionalidad de los derechos humanos. El DHFDS guarda relación con el DHFNOM en cuanto a la exigencia de plena efectividad de los derechos humanos fundamentales reconocidos para las personas y los pueblos, que deben concretarse en sus esferas de vida por mandato del artículo 28 de la DUDH, para que los Estados obligados, al

honrarlos materialmente, contribuyan al florecimiento de todos los seres humanos y al progreso material de los pueblos, liberados de la pobreza y la miseria, sin daños ni humillaciones, con el desarrollo humano integral como el fin de los fines de la política y del poder político al cuidado de la vida, la protección de la persona humana y de la naturaleza.

## REFERENCIAS

- Benedicto XVI, P. (2009). Carta encíclica *Caritas in Veritate*. Editorial del Vaticano. Disponible en: [https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/encyclicals/documents/hf\\_ben-xvi\\_enc\\_20090629\\_caritas-in-veritate.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html).
- Bobbio, N. (1991) *El tiempo de los derechos*. Madrid. Sistema.
- Caldera Ynfante, Jesús (2018a). *Democracia integral: un derecho fundamental para el logro de la dignidad humana, el proyecto de vida valioso y la felicidad social*. Bogotá. Ediciones Nueva Jurídica. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/337447998\\_Democracia\\_Integral\\_-\\_un\\_Derecho\\_Fundamental\\_para\\_el\\_Logro\\_de\\_la\\_dignidad\\_Humana\\_el\\_Proyecto\\_de\\_Vida\\_Valioso\\_y\\_la\\_Felicidad\\_Social\\_-\\_Jesus\\_Caldera\\_Ynfante\\_PhD](https://www.researchgate.net/publication/337447998_Democracia_Integral_-_un_Derecho_Fundamental_para_el_Logro_de_la_dignidad_Humana_el_Proyecto_de_Vida_Valioso_y_la_Felicidad_Social_-_Jesus_Caldera_Ynfante_PhD).
- (2018b). La democracia como derecho fundamental: Ideas sobre un modelo de democracia integral. Maracaibo, Venezuela. *Opción*, Universidad del Zulia, vol. 34, núm. 87, pp. 584-624. Disponible en: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/opcion/article/view/23891>.
- (2018c). La forja del Estado democrático constitucional en Venezuela y su relación con la democracia integral. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 23, núm. 2, pp. 75-97. Maracaibo, Venezuela. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27957770016>.
- (2020a). Biocracia y derecho fundamental al nuevo orden mundial en la pospandemia covid-19. Maracaibo, Venezuela. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, año: 25, núm. extraordinario 4, pp. 33-49. Disponible en: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/32845>.
- (2020b). Intervención humanitaria electoral: El Consejo de Seguridad de la ONU y la superación del conflicto político en Venezuela. *Opción*, vol. 36, núm. 92, Universidad del Zulia. Disponible en: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/opcion/article/view/32692>.
- Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981).
- Carta Social Andina (1994).
- Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2002).
- Carta Democrática Interamericana (2001).

- Cassese, A. (1995). *Self-determination of People. A Legal Reappraisal*. Cambridge: University Press.
- Constitución de Alemania (1949).
- Constitución de España (1978).
- Constitución de Colombia (1991).
- Constitución de Paraguay (1992)
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).
- Constitución de Ecuador (2008).
- Constitución de Bolivia (2009).
- Constitución de la Ciudad de México (2017).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-881 de 2002 (M.P. Montealegre Lynnet).
- , sentencia T-227 de 2003 (M.P. Montealegre Lynnet).
- , sentencia T-428 de 2012 (M.P. María V. Calle Correa).
- , sentencia T-622 de 2016. (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).
- Corte IDH. Caso Loayza Tamayo vs. Perú, fondo, sentencia de 17 de septiembre de 1997, Serie C No. 33.
- Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, fondo, sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63.
- Francisco, P. (2015a). Carta Encíclica *Laudato Sí*. Bogotá. Ediciones San Pablo.
- (2015b). Carta Encíclica *Fratelli Tutti*. Editorial del Vaticano. Disponible en: [https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20201003\\_enciclica-fratelli-tutti.html](https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html).
- Juan Pablo II, P. (1987). Carta encíclica *Sollicitudo Rei Socialis*. Editorial del Vaticano. Disponible en: [https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_30121987\\_sollicitudo-rei-socialis.html](https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_30121987_sollicitudo-rei-socialis.html).
- (1991). Carta encíclica *Centesimus Annus*. Editorial del Vaticano. Disponible en: [https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_01051991\\_centesimus-annus.html](https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html).
- León XII, P. (1891). Carta Encíclica *Rerum Novarum*. Editorial del Vaticano. Disponible en: [https://www.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](https://www.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html).
- ONU (1945). Carta Fundacional.
- (1948), Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- (1948). Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.
- (1951). Convención Internacional sobre el Estatuto de Refugiados.
- (1986). Asamblea General. Resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986, sobre *derecho al desarrollo*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx>.

- (1999). Comisión de Derechos Humanos. Resolución 1999/57 de 27 de abril de 1999 sobre la *Promoción del Derecho a la Democracia*. Disponible en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:agunSc4iojUJ:ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-1999-57.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:agunSc4iojUJ:ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-1999-57.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co).
- (2000). *Declaración del Milenio*.
- (2000). Comisión de Derechos Humanos. Resolución 2000/47 de 25 de abril de 2000 sobre la *Promoción y Consolidación de la Democracia*. Disponible en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:8t3J3VIq4M-MJ:ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2000-47.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:8t3J3VIq4M-MJ:ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2000-47.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co).
- (2001). Comisión de Derechos Humanos. Resolución 2001/41 de 23 de abril de 2001 sobre *Continuación del Diálogo sobre las Medidas para Promover y Consolidar la Democracia*. Disponible en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:FyZBFdWaNmWj:ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2001-41.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:FyZBFdWaNmWj:ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2001-41.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co).
- (2001). Comisión de Derechos Humanos. Resolución 2001/65 sobre *Promoción de un Orden Internacional Democrático y Equitativo* de 25 de abril de 2001.
- (2002). Comisión de Derechos Humanos. Resolución 2002/46 de 23 de abril de 2002, relacionada con las *Nuevas Medidas para Promover y Consolidar la Democracia*. Versión digital Disponible en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zf89gD-\\_GH4j:ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2002-46.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zf89gD-_GH4j:ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2002-46.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co).
- (2003a). Comisión de Derechos Humanos. Resolución 2003/36 de 23 de abril de 2003 sobre la Interdependencia entre la Democracia y los Derechos Humanos. Disponible en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nHfAXAkca4J:ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2003-36.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nHfAXAkca4J:ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2003-36.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co).
- (2003b). Fondo de Población. *Entendimiento común de las Naciones Unidas sobre un enfoque basado en los derechos humanos para la cooperación para el desarrollo*.
- (2004). Comisión de Derechos Humanos. Resolución 2004/30, de 19 de abril de 2004, titulada *Incremento de la función de las organizaciones e iniciativas regionales, subregionales y de otro tipo al promover y consolidar la democracia*. Disponible en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VW8xPH2DqAYJ:ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2004-30.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VW8xPH2DqAYJ:ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2004-30.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co).

- (2005a). Comisión de Derechos Humanos. Resolución 2005/32 del 19 de abril de 2005 sobre *La democracia y el Estado de Derecho*.
- (2005b). Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 sobre Seguridad Humana. Resolución A/RES/60/1 del 24 de octubre de 2005.
- (2005c). Secretaría General. Resolución A/59/2005. Una noción más amplia de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General Kofi Annan de fecha 21 de marzo de 2005.
- (2012). Consejo de Derechos Humanos. Resolución 19/36 del 19 de abril de 2012 sobre *Derechos humanos, democracia y Estado de derecho*. Disponible en: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sFWbiH\\_6EXAJ:https://undocs.org/pdf%3Fsymbol%3Des/A/HRC/RES/19/36+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sFWbiH_6EXAJ:https://undocs.org/pdf%3Fsymbol%3Des/A/HRC/RES/19/36+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co).
- (2015a). *Acuerdo de París sobre Cambio Climático – COP 21*.
- (2015b). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- (2015c). Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización. Documentos Oficiales, Septuagésimo período de sesiones Suplemento núm. 1. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/70/1>. Consultado: 26 de agosto de 2021.
- (2015d). Asamblea General. Resolución A/RES/70/1, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Aprobada el 21 de octubre de 2015, Septuagésimo período de sesiones, temas 15 y 116 del programa. Disponible en: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S). Consultado: 10 de septiembre de 2021.
- (2015e). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1 del 21 de octubre de 2015. Disponible en: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S). Consultado: 18 de septiembre de 2021.
- (2018). Resolución 72/279 del 31 de mayo de 2018 sobre “Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el contexto de la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo”.
- (s/f). Un enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos. Hacia un entendimiento común entre las Agencias de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/enfoque-de-cooperacion-basado-en-el-desarrollo-onu-1.pdf>.
- (s/f). Agenda 2030 / Grupo de Trabajo para el Desarrollo Sostenible. Enfoque para la programación basado en los derechos humanos. Disponible en <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>. Consultado: 19 de septiembre de 2021.

- Paulo VII, P. (1967). Carta encíclica *Populorum Progressio*. Editorial del Vaticano.  
Disponible en: [https://www.vatican.va/content/paul-vi/es/encyclicals/documents/hf\\_p-vi\\_enc\\_26031967\\_populorum.html](https://www.vatican.va/content/paul-vi/es/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html).
- Villalobos A., José V. *et Al.* (2019). El derecho a la autobiografía: dimensión ius-filosófica desde la perspectiva de H. Arendt y P. Ricoeur. *Opción*, vol. 34 (2018), edición especial núm. 18. Maracaibo, Universidad del Zulia.

# ¿POR QUÉ SE JUSTIFICA LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL? UN PRIMER ACERCAMIENTO

JOSÉ DE JESÚS CHÁVEZ CERVANTES<sup>1</sup>

*Director del Instituto de Derechos Humanos “Francisco Tenamaxtli” de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, México*

## **Resumen**

Una de las señas de identidad de las constituciones del constitucionalismo moderno es precisamente la tensión que se deriva con respecto a mecanismos de rigidez constitucional con criterios democráticos. En este sentido, los argumentos que justifican un cierto grado de rigidez demandan la atención para quienes consideramos que no siempre todo mecanismo de rigidez constitucional debe colisionar con la democracia.

**Palabras clave:** constitución, derechos humanos, rigidez constitucional

¿Why is constitutional rigidity justified? A first approach

## **Abstract**

One of the identity signs of modern constitutions that belong to the modern constitutionalism, is precisely the tension derived from the coexistence of constitutional rigidity and democratic criteria. In this case, the arguments that justify some kind of rigidity demand the attention for those who consider that it is not a requirement that the mechanisms of constitutional rigidity should always collide with democracy.

**Key words:** constitution, human rights, constitutional rigidity

- 
1. Doctor en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Director del Instituto de Derechos Humanos “Francisco Tenamaxtli”, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco.

## I. INTRODUCCIÓN

Para dar respuesta a la pregunta del título de nuestro artículo, nos disponemos a estudiar algunos de los argumentos más representativos que justifican el que la constitución contenga mecanismos de rigidez que ayuden a garantizar su carácter de ley suprema dentro de un determinado ordenamiento jurídico. En un principio, es importante señalar que todos los mecanismos tienen un propósito, que es: la perdurabilidad de la constitución y, por consiguiente, de su contenido. Para lograr dicho fin, se diseñan herramientas e instituciones que permiten cierto grado de rigidez. Sin embargo, lo que pareciera ser la mejor apuesta para proteger determinada constitución, termina siendo una agresión a los derechos, y pondría en entredicho el objeto y el fin del propio constitucionalismo, que es la función de garantía de los derechos, a través del control y la limitación del poder (Ansuátegui, 2014, p.159). En efecto, la rigidez en su máxima expresión, o en su sentido más fuerte, viene a colisionar con derechos importantísimos para la vida democrática de un Estado, pues en todo caso se pretende el resguardo de los derechos a través del sacrificio de los propios derechos.

Ahora bien, los tipos de justificaciones que aquí veremos tienen un común denominador, pues se plantean objeciones en torno al máximo ordenamiento jurídico de un Estado; esto es, la constitución. En este sentido, observaremos que, según las distintas versiones del constitucionalismo, se defiende (entre otros muchos elementos) determinado tipo de constitución, con un contenido específico, donde los derechos son prácticamente su piedra angular. Desde este punto de vista, pareciera que con el hecho de cuestionar la rigidez hacemos juicios a la propia constitución. Sin embargo, consideramos que no deberá entenderse de esa forma. Lo que se está cuestionando son los diseños institucionales que, de una u otra forma, atrincheran del debate democrático dos cosas: los derechos y algunas instituciones que, en justificación, garantizan a los derechos. Por tanto, habrá que analizar los argumentos que se dan a favor de la rigidez constitucional (de aquella que tiene por objeto que determinado contenido sea intangible) y ver si, efectivamente, las razones tienen la fuerza, e incluso la coherencia, que han pretendido sus defensores.

## II. PRIMEROS ARGUMENTOS Y TENSIONES

Algunos de los valores que se han defendido sin mayor cuestionamiento a efectos de justificar la rigidez constitucional podrían ser tanto la estabilidad y la perdurabilidad, como también que el documento constitucional garantice seguridad jurídica y certeza.<sup>2</sup> Por otro lado, existen argumentos en asuntos que pueden denominarse triviales, que no repercuten en la dinámica de la sociedad al estar en alguna cláusula de rigidez, ya que tienen que ver con circunstancias de la “elaboración de la Constitución o con los avatares históricos de un país en concreto”.<sup>3</sup> Un ejemplo trivial lo tenemos en la Constitución Española de 1978, que en su artículo 4.1 habla sobre la anchura de la franja amarilla de la bandera, y dicho precepto se encuentra protegido por el procedimiento de reforma más rígido que prevé el ordenamiento jurídico español.<sup>4</sup>

Sin embargo, existe otro tipo de justificaciones más complejas, pues determinan que ciertos contenidos de la constitución, como los derechos, o inclusive el funcionamiento del propio Estado en su parte orgánica, sean en extremo rígidos.<sup>5</sup> En este sentido, las razones que se presentan en el caso de los derechos fundamentales suelen ser complejas y se atribuyen

- 
2. De Vergottini, G. (2004). *Derecho constitucional comparado*, trad. Herrera, C., ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 187 y ss.; De Cabo Martín, C., *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*, cit., p. 24.
  3. Por citar más ejemplos que puede resultar triviales. Siguiendo a Laporta, se destacan los siguientes: “En la Constitución francesa (art. 2) se impone ‘La Marsellesa’. En la Constitución finlandesa (art. 72) se establecía el marco como una unidad monetaria. En la Constitución alemana se eleva a rango constitucional la competencia de los Länder sobre el impuesto que grava la cerveza. En la Constitución austriaca se atribuye a la federación plenamente lo relativo a escuelas forestales. Y en la Constitución griega (3.3) se dice que ‘el texto de las Sagradas Escrituras es inalterable, su traducción oficial en otra forma de lenguaje, sin el consentimiento previo de la iglesia autocéfala de Constantinopla, está prohibida’, por no mencionar que en el artículo 59 se constitucionaliza la fórmula del juramento de los cargos públicos ‘en nombre de la Santa Trinidad Consustancial e Indivisible’. Laporta, F. J. (2007), *El imperio de la ley. Una visión actual*, cit., p. 229.
  4. Nos referimos al procedimiento previsto en el artículo 168 de la Constitución española.
  5. Lo anterior es posible si aceptamos que existe una parte dogmática y una orgánica en las constituciones.

distintas formas de argumentar al respecto. Sin embargo, un sentir común consiste en atrincherar los derechos, por lo que se reclama una rigidez de más intensidad, arguyendo entre otras, una amenaza que es representada por el temor que suele ser ocasionado por las mayorías. Como afirma Bayon: “El temor de la tiranía de la mayoría es uno de los filones verdaderamente clásicos de la reflexión sobre el constitucionalismo”.<sup>6</sup>

Es, pues, en la doctrina del constitucionalismo en su sentido más fuerte donde se esgrimen varios de los argumentos que defienden una absoluta rigidez en el área de los derechos en las constituciones.<sup>7</sup> Por consiguiente, al asegurar el área de los derechos, se tiene a la propia Constitución.<sup>8</sup>

En efecto, dentro del marco del constitucionalismo moderno, la constitución cumple una función básica, que es controlar y limitar al poder a

- 
6. Además, agrega: “La idea no es polémica si todo lo que pretende recordarnos es que la mayoría, como cualquier otro poder, también puede conculcar los derechos y que la opresión resultante no dejará de ser tal porque provenga de esa fuente”. Bayón, J. C. (2004), *Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo*, VV.AA., *Constitución y derechos fundamentales*, ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 317-318. Además, se protegen las propias instituciones democráticas de las propias mayorías. Así lo ha apuntado Boaventura, quien enfatiza que la teoría política de corte liberal ha sido desarrollada con el presupuesto de que las instituciones democráticas deben ser resguardadas de la rebelión de las masas y de la movilización extrainstitucional de las clases populares. Además, agrega, “Posteriormente, diferentes teorías elitistas de democracia glosaron este presupuesto de múltiples formas. A los ciudadanos no les interesa involucrarse en la política; la democracia se estabiliza en la medida en que se garantiza una alternancia del gobierno entre las élites, las cuales, para gobernar, deben estar protegidas contra la agitación popular; la dirección política se volvió demasiado compleja como para poder estar al alcance de los ciudadanos comunes”. Santos, Boaventura de Sousa (2014). *Democracia al borde del caos. Ensayo contra la autoflagelación*, trad. A. Jesús Aguiló, ed. Siglo XXI Editores, Bogotá, p. 127.
  7. Sobre este punto en particular volveremos más adelante cuando revisemos las posturas de Garzón Valdés y Luigi Ferrajoli.
  8. Como se ha dicho más arriba, al cuestionar la justificación sobre los argumentos que el constitucionalismo ha defendido, lo que realmente estamos haciendo es cuestionar la propia constitución. Al respecto, Laporta señala que “Y hacemos bien, porque las constituciones no siempre son tan esenciales, escrupulosas y concisas como se supone”. Laporta, F. J. (2007). *El imperio de la ley una visión actual*, cit., p. 223. Del mismo autor véase (2001), *El ámbito de la constitución*, Doxa. Cuadernos de filosofía del derecho, núm. 24, pp. 459-484, en específico p. 463.

través de diversos mecanismos institucionales, y en especial el blindaje de los derechos.<sup>9</sup> Y son los derechos ese núcleo básico vinculante que limita al poder, asumiendo un papel protagonista en el momento en que su posición de privilegio dentro del ordenamiento jurídico impone límites y obligaciones al poder, incluso al poder de las mayorías.<sup>10</sup> Por tanto, “su efectividad y consecuencias de su positivación constituyen una de las claves de comprensión del constitucionalismo contemporáneo”.<sup>11</sup> Claves que serán importantes, pero no menos problemáticas a la hora de abordar la tensión entre el constitucionalismo y la democracia. La tensión es evidente

- 
9. Hay que señalar que no es la única función que desempeña la constitución. Peces-Barba agrega las funciones de seguridad, de legitimidad y de justicia. En efecto, para el autor, con la función de seguridad, el constituyente responde a las preguntas: ¿quién manda? y ¿cómo se manda?; con la función de justicia se responde la pregunta ¿qué se manda?; así, en torno a la función de legitimidad de la constitución se responde con la pregunta de ¿por qué se manda? Además, se agrega una quinta pregunta que explica las funciones de la constitución, ¿por qué se obedece? La respuesta a dicho cuestionamiento determinará el “acertado desarrollo de las funciones de seguridad y justicia, que legitiman al poder y a sus miembros y facilitan el consenso y la adhesión a la ética pública política que está detrás de esas funciones y también la obediencia que trae causa de ese poder como hecho fundante básico”. Peces-Barba, G. (2010). *Diez lecciones sobre Ética, Poder y Derecho*, ed. Dykinson. Madrid, pp. 103-116.
  10. Prieto Sanchís ha referido que una de las consecuencias de la constitucionalización de los derechos es, precisamente, “concebir a los derechos como obligaciones supone elevar de modo considerable el nivel de su resistencia jurídica, pues significa que todos los poderes del Estado, incluido el legislativo, se hallan limitados y sometidos al imperio de los derechos y significa también, al menos en línea teórica, que los derechos, pese a su carácter resueltamente positivo y no natural, no tienen su origen en el Estado”. Más adelante el autor agrega: “Que los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos sin excepción, precisamente porque aparecen reconocidos en verdaderas normas jurídicas, no es una decisión caprichosa del legislador constituyente, sino que representan la culminación de una larga y costosa evolución de la idea constitucional que refleja el tortuoso desarrollo político de Europa desde el siglo xviii”. Vid. Prieto Sanchís, L. (1990). *Estudios sobre derechos fundamentales*. Debate. Madrid, pp. 111, 115. De Asís Roig, R. (2000). *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*. Instituto Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid. Dykinson.
  11. Ansuátegui Roig, F. J. (2013). *Razón y voluntad en el Estado de Derecho. Un enfoque filosófico-jurídico*. Dykinson. Madrid, p. 306. Del mismo autor, “Sobre la tensión entre constitucionalismo y democracia”, cit., p. 159.

en el momento en que se trazan límites sobre las decisiones mayoritarias o mecanismos de participación democrática, como señala Jon Elster:

El vocablo constitucionalismo alude a aquellos límites sobre las decisiones mayoritarias; de modo más específico, a los límites impuestos que en cierto sentido son autoimpuestos. Tales límites pueden adoptar variedad de formas y ser de procedimiento o sustantivos, así como obstruir o tan solo hacer más lento el proceso del cambio legislativo.<sup>12</sup>

Siguiendo con nuestro propósito, existen mecanismos que pueden ser definidos como autocensura estratégica, también conocidos como reglas de mordaza. Estos se introducen al texto constitucional con el objeto de evitar algún tipo de discusión en la política ordinaria de aquellos asuntos que suelen ser tan controversiales que pueden generar una ruptura social y, por tanto, hacer peligrar la propia constitución. La autocensura (siguiendo a Holmes) tiene buenas razones para que se puedan mantener los labios cerrados, y esta se hace más pertinente desde las coordenadas de una teoría democrática; en efecto “a veces, una cuestión resulta ‘intratable’ porque ventilarla abiertamente y ofendería de muerte a personas o subgrupos y lastimaría de manera permanente el espíritu cooperativo de la organización”. Y añade el autor más adelante: “En la vida política, resultan familiares las técnicas semejantes de evasión. Como la autolimitación en general, mantener la boca cerrada puede ser uno de los principales obsequios por parte del constitucionalismo a la democracia (Holmes, 1999, pp. 49-51).<sup>13</sup>

---

12. Elster, J. (1999). Introducción. En Elster, J., Slagstad, R. *Constitucionalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica de México. México, p. 34.

13. Es interesante el siguiente dato. En Francia, el 20 de agosto de 1789, un comité de 40 diputados discutía 24 artículos redactados para su discusión. Tras seis días de discusiones e innumerables modificaciones, se había llegado solamente a aprobar diecisiete artículos. Frente a la posibilidad de no llegar a más acuerdos, y por la necesidad de ocuparse en otros asuntos, el 27 de agosto de 1789 se votó a favor de suspender el debate y aprobar los diecisiete artículos ya aprobados, todos ellos con el título de Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Curiosamente, en los artículos no se mencionaba al rey, la nobleza y, por supuesto a la Iglesia. Lo anterior es una prueba muy sencilla de lo complicado que ha sido, hasta nuestros

Al respecto, uno de los ejemplos clásicos, que se considera digno de evitarse, es precisamente el tema de la religión. Efectivamente, la relación entre la Iglesia y el Estado es considerada uno de esos temas que enfrentan y polarizan a la comunidad política, al grado de calificarse como un asunto irreconciliable. Se dice que este tipo de disputas o discusiones no se puede resolver por medios políticos, ni mucho menos por mecanismos racionales. Por tanto, bajo este esquema, Holmes señala que: “muchas comunidades han decidido trazar una línea entre lo público y lo privado: consignar un sentimiento religioso a la esfera no política, más allá de la jurisdicción de mayorías y funcionarios”.<sup>14</sup> De este modo, pareciera que excluir ciertos temas tiende a reforzar la cohesión social, e inclusive al surgimiento y la estabilidad de las democracias. Por ejemplo, Joseph Schumpeter manifiesta que, para procurar la prosperidad de la democracia, se debe limitar el radio de acción; esto es, que la decisión política no debe extenderse demasiado lejos, y así evitar aquellos temas que incluso dilatarían el dominio efectivo de la decisión política. Es decir, de la esfera dentro de la cual deciden los políticos tanto sobre el fondo como sobre la forma (Schumpeter, 1984, p. 371). En cambio, Robert Dahl sostiene que el conflicto moral no necesariamente entra en tensión con la democracia; para ello, se debe procurar una amplia autonomía para que los grupos no sean molestados y puedan así alcanzar sus metas. De tal forma, sería compatible entonces la idea de autogobierno frente a la libertad religiosa.<sup>15</sup>

Ahora bien, consideramos que es importante evaluar el momento histórico de la comunidad que pretende callar un tema en la agenda pública. Dicho de otro modo, habrá que ser prudente a la hora de sugerir la aplicación de semejante herramienta, ya que podemos estar en el momento de una transición democrática o, si es posible, en la conformación de una nueva comunidad política. Lo anterior ha sido matizado por Laporta, quien señala que es indispensable ser conscientes de la distinción entre momentos y temas. Así, existirán temas (como la exclusión de la religión

---

días, la relación entre Iglesia y Estado. Hunt, L. (2009). *La invención de los derechos humanos*. Tusquets. Barcelona, p. 14.

14. *Idem*, p. 53.

15. Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press, p. 80.

del Estado) que pueden ser ampliamente justificados que se extraigan de la discusión pública y como resultado se silencie en alguna disposición constitucional a pesar de que la circunstancia política o el momento no sea el más aconsejable. Por otro lado, habrá temas que no se considere justificado silenciarlos; sin embargo, se presentan como condiciones necesarias para establecer algún tipo de proceso democrático. En este sentido:

Ello quiere decir que las razones aceptables para constitucionalizar o atrincherar algunos extremos han de ser razones sustantivas anterior a cualesquiera circunstancias contingente de la comunidad política. Y si son razones de suficiente calado, entonces podrán incluso imponerse a la decisión democrática, pero, si no lo son, no debemos aceptar que sean protegidas por ninguna rigidez constitucional (Laporta, 2007, p. 230).

Desde nuestro punto de vista, los mecanismos de autocensura solamente prolongan la agonía de temas que polarizan a la sociedad. Es verdad que se puede llegar a afirmar que la discusión puede ser irresoluble; no obstante, la solución que se ofrece es simplemente congelar un debate sin resolverlo. El dejar en el olvido, o apelando a que se quede simplemente en la memoria, puede ocasionar que se quiera dirimir los temas especialmente controvertidos al margen del sistema jurídico; lo que en todo caso consideramos pertinente es adentrarse en el debate con el ánimo de llegar a un punto de acuerdo, en términos de armonía y paz. Lo anterior puede lograrse “cuando las facciones negocian, dejan de lado sus diferencias y edifican sobre un terreno común”.<sup>16</sup> Llegar a este punto nos da pie para la siguiente reflexión.

Existen profundos desacuerdos que han marcado incluso la propia historia mundial. Uno de ellos es, sin duda, la intolerancia religiosa, que ha sido bandera de fuertes disputas con resultados desastrosos. Hoy en día, pareciera que la solución a los temas especialmente controvertidos sigue siendo el desarrollo de mecanismos institucionales que amordazan o callan; esto es, dejan fuera de la agenda política aquellos temas que pueden o pudieran suscitar algún tipo de enfrentamiento que afecten a la estabilidad social y, a su vez, tratar de evitar los horrores del pasado. Pero dicha solu-

---

16. Holmes, S., *op. cit.*, p. 67.

ción puede acarrear problemas posteriores. Al no sanar correctamente las heridas que han ocasionado los grandes desacuerdos o, en otras palabras, al no dialogar de forma pacífica sobre aquellos asuntos que convierten al ser humano en un ser no racional, no se beneficia nada a largo plazo.

Muy seguramente, una de las justificaciones para amordazar ciertos temas obedeció precisamente a un momento histórico cúspide (y político) de determinada comunidad política. Pensemos, por ejemplo, en la abolición de la esclavitud de la Constitución norteamericana y su lento desarrollo. En aquel momento, la regla mordaza de 1836, antes de la Guerra de Secesión en los Estados Unidos de América se respiraba una sociedad profundamente dividida, por lo que sus dirigentes optaron por amordazar ciertos asuntos que no era propicio tratar en aquel entonces, por el período histórico en el que se encontraban, y el 18 de mayo de 1836 la Cámara de Representantes optó por establecer un conjunto de reglas mordaza, con el objeto de no estropear los intentos de reconciliación entre el Norte y el Sur de los Estados Unidos:

Hemos resuelto que todas las peticiones, memoriales, resoluciones, proposiciones o documentos relacionados de alguna manera o en cualquier grado con el tema de esclavitud, o la abolición de la esclavitud, sin ser impresas ni mencionadas, deberán sobrentenderse, y no emprender ninguna acción al respecto.<sup>17</sup>

Lo anterior es, sin duda, un claro ejemplo de una medida de autocensura legislativa que ayudó a afianzar las relaciones de una comunidad política; sin embargo, es evidente que el tema que se trataba, hoy en día pareciera absurdo cuestionar la negación de su práctica, sin embargo, hace casi doscientos años, no lo tenían tan claro, por lo que se optó silenciar el asunto.

Por otra parte, las leyes mordaza en ocasiones pueden servir para beneficiar a determinados grupos sociales o políticos que imponen algún tipo de amordazamiento en la constitución para no poner en riesgo la posición de privilegio en determinado Estado. En relación con este punto, Laporta ejemplifica el caso de la Constitución Española, donde se sometió

---

17. *Register of Debates*, vol. XII, 24° Congreso, 1ª sesión (18 de mayo de 1836), en Holmes, S., *op. cit.*, p. 61, nota 27.

a una especie de autocensura la forma de gobierno y la unidad de España. Siguiendo al autor español, otro caso de abuso de otro tipo de regla mordaza se nos presenta frente a la inverosímil impunidad de dictadores y presuntos genocidas que se obtiene a cambio de no detener procesos de transición en *ciernes*.<sup>18</sup> Un último ejemplo de reglas mordaza son las famosas amnistías, que permiten mantener en el pasado los crímenes cometidos por determinada élite política.<sup>19</sup>

Ahora bien, existe una teoría de los mecanismos de autocensura, estrategia que conviene revisar, pues ahí se encuentran varios de los argumentos utilizados en el seno del constitucionalismo moderno con el objeto de establecer límites a la democracia. Se entiende esta última, de manera muy general, como el principio de las mayorías, aunque cabe apuntar, desde ya, que no debe ser confundida únicamente como el imperio de las mayorías (Kelsen, 1977, p. 85).<sup>20</sup> No obstante, se ha defendido que un sistema mayoritario puede ser especialmente peligroso, ya que puede vulnerar derechos. Uno de los defensores de dicha postura es Jon Elster, quien alude a que, al menos pueden existir tres formas en las que puede ser afectado el ejercicio de los derechos; a saber: en primer término, un gobierno de mayorías tendrá siempre la tentación de reglamentar los derechos políticos de determinada comunidad, al grado de cambiar favorablemente la ley para lograr que la mayoría que se encuentra en el gobierno pueda seguir en el poder. En segundo lugar, la mayoría podría en todo caso suprimir el Es-

---

18. Laporta, F. J., *op. cit.*, p. 230.

19. Holmes se ha referido a las amnistías como medios para estabilizar las democracias. Sin embargo, el autor es consciente de que: “no obstante, sin un predominante deseo de unidad nacional, podemos considerar improbable que grupos opuestos se emudezcan a sí mismos acerca de las cuestiones que más radicalmente los divide”. Holmes, S., *op. cit.*, p. 57. No estamos de acuerdo, ya que argumentar que una medida de tal calado deje impune a ciertas élites políticas lo único que pasaría sería disfrazar una democracia en dictadura.

20. Esto ha sido apuntado por Kelsen: “El hecho de que en la práctica del principio de la mayoría no tenga suma importancia la mayoría numérica, consiste en que la realidad social no conoce ningún imperio absoluto de la mayoría sobre la minoría, porque la voluntad colectiva creada con arreglo al llamado principio de la mayoría *no constituye una dictadura de la mayoría sobre la minoría*, sino un resultado de las influencias recíprocas entre ambos grupos, como consecuencias del choque de sus intenciones políticas”.

tado de Derecho, influida por intereses creados o pasiones momentáneas. Por último, el riesgo que se tiene con un gobierno de tales características se da en el momento en que puede vulnerar los derechos de las minorías, sea de índole étnica y religiosa, sea de cualquier otro grupo considerado antagónico para la mayoría. Lo anterior, según Elster, es influido por un tipo de pasión permanente. En definitiva, la manipulación, los intereses creados o las pasiones momentáneas, así como las pasiones permanentes, son los peligros a que se enfrentan los derechos en un régimen de mayorías.<sup>21</sup>

En efecto, en el gobierno de las mayorías podría darse el supuesto de transgredir el propio sistema democrático,<sup>22</sup> ya que (como nos explica Ansuátegui) la tentación que puede tener un régimen de dichas características será de tal magnitud que querrá mantenerse siempre en el poder mediante la reelección. Así, el propio gobierno mayoritario podrá manejar a su antojo los procedimientos democráticos, hasta incluso eliminarlos, con el objeto de nunca ver en peligro su posición de privilegio dentro de la comunidad política. De hecho, Elster analiza las ventajas que tiene la existencia de elecciones aleatorias, para evitar que el gobierno político pueda verse beneficiado por la fecha de la elección por una probable coyuntura económica favorable.<sup>23</sup> Por otro lado, se debe tener en cuenta que las mayorías pueden verse influidas por pasiones e intereses ajenos a los derechos, lo que podría desencadenar, en todo caso, la violación de los derechos de sectores minoritarios.<sup>24</sup>

---

21. Elster, J. (1998). Régimen de mayorías y derechos individuales, trad. Valencia Villa, H., *De los derechos humanos*. Trotta, Madrid, pp. 170-171. En referencia a los efectos de las pasiones: Elster, J. (2002). *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, cit., pp. 22-25.

22. Prieto Sanchís lo ha referido como “suicidio colectivo”. Vid. Prieto Sanchís, L. (2003). *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, cit., p. 149.

23. En referencia a los beneficios que representa que las elecciones sean aleatorias: Elster, J. (1991). *Juicios salomónicos. Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión*, trad. C. Gardini. Gedisa. Barcelona, pp. 40-92. De hecho, la propuesta de las elecciones al azar es mérito de Lindbeck, A., *Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians*, American Economic Review: Papers and Proceedings, núm. 66, 1976, pp. 1-19.

24. Ansuátegui Roig, F. J., *op. cit.*, p. 307.

Frente a estos posibles peligros, el constitucionalismo busca frenar los excesos de las mayorías a través de mecanismos e instituciones del Derecho, y se ve en la obligación de arrinconar a todo poder (incluso el de las mayorías) a actuar bajo un marco de límites con el objeto de garantizar los derechos. En otras palabras, “hoy en día el mundo entero parece estar diseñando máquinas constitucionales con pesos y contrapesos al poder en nombre de los derechos”.<sup>25</sup>

Empero, no todo es muy sencillo, pues los límites de los que se hace el constitucionalismo, comportan un serio inconveniente, ya que los obstáculos que impone van en detrimento en términos democráticos; es decir, limitan derechos a costa de derechos, lo que significa un problema que el constitucionalismo no ha podido solventar. Incluso, hay quien señala que podría ser un último desafío; o sea, cuando el constitucionalismo sea capaz de incorporar la democracia dentro de sus postulados sin anularla, será entonces su “última metamorfosis”.<sup>26</sup>

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que los derechos no tengan límites, y que ello sea un inconveniente. Lo que queremos destacar en todo caso es que el tipo de justificaciones que se han venido ofreciendo para petrificar alguna parte de la constitución, desde nuestro punto de vista, no es lo suficientemente fuerte para difuminar mecanismos democráticos. Estamos de acuerdo en que la constitución deberá ostentar límites, lo que cuestionamos y ponemos sobre la mesa son aquellos diseños institucionales que consideramos en extremo radicales. En este sentido, surgen mecanismos de autocensura que tratan de ser justificados por una teoría de las restricciones que veremos a continuación.

---

25. Ackerman, B. (2011). *La constitución viviente*, trad. E. Carlos, Marcial Pons. Madrid, p. 98.

26. El argumento completo es el siguiente: “El constitucionalismo ha tenido una historia. La cuestión es si tendrá una historia. La tendrá en tanto consiga incorporar en la democracia, sin anularla o humillarla, la dimensión científica de las decisiones políticas. Este, me parece, es el último desafío del constitucionalismo, su última metamorfosis”. Zagrebelsky, G. “Constitucionalismo”, trad., Ansuátegui Roig, F. J., *Derechos y libertades*, núm. 29, 2013, pp. 19-38, p. 38.

### III. JON ELSTER Y LA TEORÍA DE LAS RESTRICCIONES

Una de las justificaciones clásicas de la rigidez constitucional que viene a reforzar de modo de garantía los posibles excesos de las mayorías son los mecanismos de autocensura. Uno de los teóricos más populares que defiende dicha teoría es Jon Elster. El autor noruego, apoyado en la *Odissea*, de Homero, utiliza el relato de Ulises, atado al mástil para oír los cantos de las sirenas y no ser cautivado por ellos, por lo que pide a sus acompañantes que lo aten y, en caso de súplica, no atiendan a su llamado.<sup>27</sup> En este sentido, la rigidez constitucional actuaría como una especie de auto-limitación de racionalidad imperfecta del ser humano frente a aquellas pasiones o momentos de debilidad de la voluntad, también denominada *akrasia*. Así, la tesis que defiende el autor es que atarse a sí mismo es un modo privilegiado de resolver el problema de la flaqueza de voluntad, la principal técnica para lograr la racionalidad por medios indirectos (Elster, 2014, p. 67). Por tanto, se habla de una especie de precompromiso o autorrestricción racional que determinada comunidad lleva a cabo con el objeto de protegerse de actos futuros.

Bajo este prisma, Elster edifica una teoría de las restricciones en la que analiza por qué las personas pueden desear restringirse o atar su libertad de

---

27. “Lo primero exhortome a evitar a las magas sirenas, su canción hechicera, sus prados floridos: yo solo escucharlas podré, pero antes habéis de trabarme con cruel atadura que quede sujeto en mi puesto. Bien erguido del mástil al pie me ataréis con maromas y, si acaso os imploro u os mando aflojar esas cuerdas, me echaréis sin piedad nuevos nudos”. Homero (2015), *Odissea*, trad. Pavón, J. M. Gredos. España, Canto XII, p. 196. Al respecto, Holmes, tratando de esclarecer la concepción de precompromiso, se refiere a que la constitución representa a Pedro sobrio, mientras que el electorado es Pedro borracho. Es decir, los ciudadanos necesitan una constitución como Ulises necesitaba ser atado al mástil. De lo contrario, los ciudadanos, al tener total libertad, terminarían por hundir su propio barco. De ahí que las ataduras permitirán que los ciudadanos, a través de mecanismos de rigidez constitucional, consigan mejor sus objetivos. El párrafo textual dice así: “A constitution is Peter sober while the electorate is Peter drunk. Citizens need a constitution, just as Ulysses needed to be bound to his mast. If voters were allowed to get what they wanted, they would inevitably shipwreck themselves. By binding themselves to rigid rules, they can better achieve their solid and long-term collective aims”. Holmes, S. (1995). *Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy*. The University Chicago Press, p. 135.

elección y de qué modo lo consiguen. A partir de las siguientes preguntas, se desarrolla un conjunto de alternativas, y considera que la pasión es razón suficientemente fuerte para autorrestringirse. De ahí se derivan múltiples efectos que justifican por qué un agente deberá atarse. En efecto, la pasión en un sentido amplio no solo se refiere a emociones como la ira, el miedo, el amor, la vergüenza y demás, sino también abarca también estados como los de ebriedad, deseo sexual, deseo compulsivo de drogas adictivas, dolor, y otras sensaciones viscerales (Elster, 2002, p. 21). Inclusive, según Elster, desde Aristóteles hasta algún momento del siglo xx, el antónimo más frecuente de pasión fue razón, entendida como cualquier motivación imparcial y también desinteresada. Ahora bien, como fruto de los efectos de las pasiones, el autor distingue al menos cuatro posibilidades:

(i) las pasiones pueden distorsionar lo que pensamos sobre las consecuencias del comportamiento; (ii) las pasiones pueden ser tan fuertes como para desplazar cualquier otra consideración; (iii) puedo saber, incluso en el momento de hacer algo, que actúo en contra de mi mejor juicio y, por último, (iv) una persona que se halla en un estado apasionado puede valorar las consecuencias de sus acciones de forma distinta de como lo haría en un estado más sosegado.<sup>28</sup>

Desde estas coordenadas, las personas consideran que pueden protegerse de los efectos de las pasiones, por lo que llevan a cabo restricciones o un precompromiso a sabiendas de lo que podría suceder. Por lo tanto, al eliminar algunas opciones de las posibles, o, dicho de otro modo, partiendo de que *menos es más*, lo que supone un provecho a futuro. Así, las restricciones de ese cumulo de posibilidades pueden ser de dos grandes tipos: accidentales o esenciales. Las de primer tipo responden a aquellas que no son elegidas por el agente para beneficiarse del provecho de la restricción. En segundo lugar, existen las llamadas restricciones esenciales; en este caso, el agente es completamente consciente y se las autoimpone con el objeto de buscar un beneficio particular, por lo que se llama también autorrestricción o precompromiso. En suma, “Las restricciones esenciales

---

28. *Idem*, pp. 23-35.

se definen en términos de beneficios esperados; las restricciones accidentales se explican por los beneficios efectivos que proporcionan al agente”.<sup>29</sup>

Es importante apuntar que la tesis que propone Elster tiene varios matices y no podemos detenernos por completo en ellos, por las características propias de este capítulo.<sup>30</sup> Pero podemos señalar que, si son diversos los efectos de las pasiones (como los cuatro ya mencionados), también lo son los mecanismos de restricción de los cuales el sujeto puede hacerse para la superación de las pasiones; por ejemplo, creación de demoras, cambio de preferencias, fijación de recompensas, entre otras. Parte de la teoría de Elster recae en justificar por qué es necesario restringirse como seres humanos, ya que diversos factores (como la pasión, principalmente) hacen de las personas sujetos irracionales. Por tal razón, a través de ciertos mecanismos, puede un ser humano actuar de manera racional. En todo caso, lo que queremos destacar de la teoría del noruego es: atarse a sí mismo es llevar a cabo cierta decisión en el tiempo para aumentar la probabilidad de llevar a cabo otra decisión en el tiempo (Elster, 2014, p. 71).

Aquí nos encontramos en un punto en que la racionalidad puede trasladarse a través del tiempo. Dicha racionalidad la veremos, entonces, transcrita en restricciones de índole constitucional entre dos tipos de constituciones que el propio autor ha distinguido: constituciones como restricciones esenciales de conducta, y constituciones como restricciones accidentales de conducta (Elster, 2002, p. 112). De hecho, será más enten-

---

29. *Idem*, pp. 18-19.

30. Es muy importante señalar que la teoría de la racionalidad que Elster propone tiene un espacio de diez años que separa la publicación del primer libro y el tercero de una trilogía que el autor noruego dedicó a estudiar los problemas filosóficos de la elección racional. Aquí citamos los textos en castellano, aunque el lustró mencionado data evidentemente de las obras en su lengua original. Véase: Elster, J., *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, cit., ID, *Uvas amargas. Sobre la subversión de la racionalidad*, trad. E. Lynch, Península, Barcelona, 1988. No obstante, se puede percibir un cambio en las concepciones sobre las constituciones como mecanismos de precompromiso. De hecho, el propio Elster ha manifestado la fuerte influencia de su amigo y mentor, el historiador noruego Jens Arup Seip, quien ha criticado severamente al autor, y ha aseverado que: “En política, la gente nunca trata de atarse a sí misma; solo de atar a los demás”. Véase el apartado denominado “Prefacio y reconocimiento”, en Elster, J. (2002). *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad precompromiso y restricciones*, cit., p. 11.

dible la teoría de Elster desde el propio concepto de constitución de que él parte, considerando que: “las constituciones políticas son mecanismos de precompromiso o autorrestricción, elaboradas por el cuerpo político con el fin de protegerse a sí mismo contra su previsible tendencia a tomar decisiones imprudentes (Elster, 2002, p. 111).<sup>31</sup> De esta forma, lo que sugiere Elster, con las llamadas *estrategias Ulises*, es justificar que estas se dan porque determinada comunidad necesitaría una constitución por las mismas razones que Ulises necesitaba sus ligaduras (Bayón, 2009, p. 224).

Sin embargo, la teoría de las restricciones se complica cuando se traslada a sede constitucional. Es decir, las justificaciones que se argumentan en favor de atar a Ulises, se vuelven problemáticas en el momento en que se quiere atar a una comunidad a través de la constitución. Lo anterior ha sido blanco de críticas, e incluso el propio Elster ha aceptado dicha situa-

---

31. Se alude a que ya existía un antecedente doctrinario entre el precompromiso individual y el político. Podemos encontrar la discusión en el siguiente pasaje de Spinoza: “que no contradice de ningún modo a la práctica el que se establezcan derechos tan firmes que ni el mismo rey los pueda abolir. Los persas, por ejemplo, solían rendir culto a sus reyes no tenían potestad de revocar los derechos una vez establecidos como consta por Daniel. Y nunca, que yo sepa, se elige un monarca sin condición alguna. Aún más, eso no contradice ni a la razón ni a la obediencia absoluta que se debe al rey. Efectivamente, los fundamentos del Estado han de ser tenidos por decretos eternos del rey, hasta el punto de que sus ministros le obedezcan plenamente, aun cuando se nieguen a cumplir sus órdenes, en caso que les mande hacer algo que repugne a los fundamentos del Estado. Podemos explicarlo claramente con el ejemplo de Ulises. Los compañeros de Ulises cumplían el mandato de este, cuando se negaron a desatarlo, mientras estaba atado al mástil de la nave y arrobado por el canto de las sirenas, pese a que él se lo mandaba en medio de múltiples amenazas. Y se atribuye a su prudencia que, después, haya dado las gracias a sus compañeros por haberse atendido a su primera intención. Siguiendo este ejemplo de Ulises, también los reyes suelen amonestar a los jueces de que hagan justicia sin miramientos a nadie, ni siquiera al mismo rey, si en algún caso especial les ordenara algo que les consta ir en contra del derecho establecido. Los reyes, en efecto, no son dioses, sino hombres que se dejan a menudo engañar por el canto de las sirenas. De ahí que, si todo dependiera de la inconstante voluntad de uno, no habría nada fijo. Por eso, para que el Estado monárquico sea estable, hay que establecer que todo se haga, sin duda, según el decreto del solo rey, es decir, que todo derecho sea la voluntad del rey explicada; pero no que toda voluntad del rey sea derecho”. Spinoza, B. (1986). *Tratado político*, trad., Atilano Domínguez. Alianza., Madrid, pp. 140-141, cap. vi. La cita es extensa, pero consideramos que se hace justa por sí sola.

ción, pues trasladar la metáfora de Ulises para la actividad constituyente puede ser válida de forma parcial, así como la idea de que una comunidad política quiera atarse a sí misma es en principio controvertido. Algunos de los críticos de Elster se empeñan en desmontar la teoría de las restricciones, o también llamadas “estrategias Ulises”, a partir de desmontar la fábula de Ulises en los siguientes términos:

Siguiendo a Bayón, la teoría de las restricciones en el plano constitucional no parece convincente. En primer lugar, el ejemplo que proporciona Elster se basa en una analogía entre el plano individual y el plano colectivo que es bastante engañoso. Efectivamente, la sociedad no es la misma a lo largo del tiempo, con lo que hablar de autolimitación no pasa de ser un abuso de lenguaje (Bayón, 2009, p. 224). De esta forma, si consideramos la estrategia Ulises como justificación con respecto al desarrollo constitucional, nos encontraríamos con un problema que bien podría ser denominado de *identidad*. En efecto, el ejemplo Ulises busca dar buenas razones para justificar que una generación limite o cree ataduras constitucionales a generaciones posteriores, lo que distorsionaría por completo la metáfora de Homero, pues en este caso, se da un autopaternalismo, a diferencia del paternalismo que se pretende justificar entre generaciones. De ahí, como señala Gargarella: El caso de una sociedad que se decide a dictar una constitución destinada a gobernar a las generaciones futuras no representa un ejemplo de autopaternalismo, como el que aparecía en el caso de Ulises (Gargarella, 2000, pp. 55-56).<sup>32</sup>

---

32. Además, agrega: “Más allá de que la limitación constitucional pueda ser teóricamente aceptable o no, lo cierto es que la violación de tal requisito de identidad (un requisito que es dejado de lado, a menos que se asuma, implausiblemente, que siempre hablamos de una misma y única sociedad, aunque hayan cambiado la totalidad de sus miembros) distorsiona completamente el sentido del ejemplo de Ulises, y la justificabilidad que, en aquel caso, acompañaba el ejercicio del paternalismo. Aunque tenemos razones para pensar que cada uno de nosotros puede limitar legítimamente sus propias acciones futuras, resulta mucho más difícil sostener que una generación puede limitar a las que la siguen”. No obstante, en defensa a lo postulado por Elster, Moreso señala que: “La fortuna del mecanismo del precompromiso como un instrumento de alcanzar decisiones racionales depende de su capacidad, tanto en las decisiones individuales como en las colectivas, de mediar de manera consistente y razonable con la pluralidad y el conflicto”. Moreso, J. J. “Sobre el alcance del

Por otra parte, siguiendo a Gargarella, habrá que ser conscientes de que, cuando hablamos de una constitución, nos encontramos frente a una realidad que no puede ser respondida con las estrategias Ulises, pues nos referimos a un problema que podría ser denominado como de *pluralidad de miembros*.<sup>33</sup> Consideramos que es precisamente la interrogante que tanto ha buscado responder Rawls; es decir, cómo es posible que haya una sociedad estable y justa cuyos ciudadanos libres e iguales están profundamente divididos por doctrinas religiosas, filosóficas y morales, conflictivas y hasta inconmensurables (Rawls, 2011, p. 137). Sin embargo, la pluralidad de miembros es un problema que está ausente en el caso Ulises, y que dificulta aún más la comparación, pues, en el caso de una sociedad, ya no únicamente nos encontramos con una multitud de personas, sino, además, existe un mundo de diferencias en cuanto a la cosmovisión de la vida de las personas que la conforman, de ahí que trasladar el caso Ulises, cuando este es solamente una persona, agrega una mayor dificultad para justificar que una generación pueda atar a las generaciones del futuro en una constitución.

Además, un punto trascendental se da cuando se hace mención a que una sociedad ha dictado su constitución. De ahí que, en el mejor de los casos, cierta parte de la sociedad ha elaborado una constitución, mediante la conformación de una asamblea o convención constituyente que dará forma al documento constitucional, y que, en su defecto, ha sido ratificada por todos o por una gran mayoría de las personas. No obstante, existe la posibilidad de que la minoría que elaboró la constitución, “ate las manos” a toda la sociedad dejando evidentemente libre las propias, lo que en el criterio de Gargarella, es justamente lo que se ha concretado en el curso de la historia constitucional real de muchos países occidentales, y que el mismo Elster ha comenzado a admitir, en algunos trabajos recientes (Gargarella, 2000, p.56).<sup>34</sup>

---

precompromiso”. *Discusiones, Derechos y justicia constitucional*, núm. 1, 2000, p. 97.

33. Gargarella, *op. cit.*, p. 56.

34. Un estudio, por lo demás extenso, que gravita, entre otros temas, sobre la falta de legitimidad democrática de origen de diversas constituciones de América Latina, véase: Gargarella, R., *La sala de máquinas de la constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Katz. Argentina, 2014. Con respecto al cambio

Ahora bien, se pudiera entonces alegar en contra del argumento Ulises que, en el caso del ejemplo griego, estamos hablando de una misma persona en momentos distintos. En cambio, el precompromiso constitucional impone restricciones a toda una sociedad y a distintas generaciones, tanto presentes como venideras. En este caso, pareciera que la generación que podríamos denominar Ulises es un cúmulo de personas que, con una lucidez gigantesca, han tenido la racionalidad y la perspicacia de visualizar lo que es mejor para las generaciones del futuro. De forma que la generación Ulises impone restricciones constitucionales para las generaciones del futuro, pensando que estas generaciones de nuevos Ulises son personas irracionales sin lucidez, sometidas en todo caso a las pasiones propias del ser humano. De ser así, tal como señala Ansuátegui:

Si trasladáramos esa diferencia al caso del precompromiso constitucional, nos encontraríamos con un constituyente, o con una generación constituyente, lúcida y racional, y con unas generaciones posteriores entregadas a las pasiones y sin capacidad de discernir.<sup>35</sup>

Aquí también se hace presente el cambio de opinión de Elster, aludiendo entonces que es común partir en los trabajos que se llevan a cabo sobre precompromiso constitucional en el que se parte de una dicotomía entre constituyentes y políticos. En efecto, se supone que los constituyentes no se encuentran atrapados por los vicios de los políticos. No obstante, a criterio de Elster, la idea de que los constituyentes son *semidioses legislando para bestias* es una ficción.<sup>36</sup> Por ello no podemos esperar que “constitu-

---

de opinión de Elster, véase: Elster, J., *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, cit., pp. 186 y ss.

35. Ansuátegui Roig, F. J., *op. cit.*, p. 317.

36. Sobre este aspecto, A. O. Lovejoy comenta respecto de la Convención Federal de Filadelfia, y abunda aún más en el argumento de Elster: “Este supuesto del desinterés de los hacedores de la Constitución —el estar por encima de las motivaciones que guían el comportamiento político del resto de la humanidad— fue psicológicamente indispensable durante la Convención; ciertamente, unos pocos estaban inclinados a admitir sin tapujos que sus argumentos no eran más que simples expresiones del espíritu de facción. Pero que esto muchas veces era así, es una realidad reconocida por todos los historiadores competentes; en efecto, hay algunos ejemplos mejores

yentes imperfectos creen constituciones perfectas que lleguen a controlar las imperfecciones de los políticos futuros (Elster, 2002, p. 191).

El punto que tratamos es importante, pues, utilizando la terminología de Ackerman, nos encontramos precisamente en un estadio que ocurre raramente y que pudiera ser denominado como “momento constitucional”, a diferencia de los “momentos corrientes”. El autor, desde las coordenadas del llamado dualismo democrático, distingue entre dos clases de dedicciones políticas, pues, al fin y al cabo, la creación de una constitución, o su modificación, es una decisión política. La diferencia estriba, por las llamadas “circunstancias de la política”,<sup>37</sup> en si una decisión es tomada por el pueblo y la otra por el gobierno. La que es tomada por el pueblo se da en un “momento constitucional” que, además de ser el pueblo el principal protagonista de la decisión, tiene la característica de que un extraordinario número de ciudadanos está conforme y le otorga seriedad al asunto que se va a tratar, con mayor razón si se trata de la elaboración de una constitución o la reforma de esta; asimismo, se debe garantizar que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de organizarse para que puedan expresarse en torno al tema que se discute; por último, debe existir una mayoría partidaria para que pueda solucionar el problema en discusión. Para Ackerman, el cumplimiento de estos tres requisitos, apegado a visión dualista de la democracia, otorgará la más alta legitimidad, que es precisamente la que únicamente puede brindar el pueblo. Ahora bien, a diferencia de los

---

de la tesis de Madison —la configuración de las opiniones políticas por desintereses privados, de clase o sectoriales— que deben buscarse en los debates de la Convención”. Véase: Lovejoy, A. O. (1961). *Reflections on Human Nature*. Johns Hopkins Press. Baltimore, p. 52, nota 16. Ver Elster, J., *Ulises desatado*, cit., p. 191.

37. La frase es de Waldron, y no es otra cosa que la necesidad de tomar una decisión común, así como la existencia de desacuerdos importantes en torno al contenido y el alcance que hay de tener. Véase: Waldron, J. (2005), *Derecho y desacuerdos*. Marcial Pons. Madrid, p. 123. Es de notar que la idea de Waldron ha sido adaptada por lo que Rawls denominaba como “circunstancias de la justicia”, que son los aspectos de la condición humana, como podrían ser la escasez moderada y el altruismo limitado de los individuos, que hacen, pues, de la justicia un asunto de virtud y práctica. En resumen: “Las circunstancias de la justicia pueden describirse como las condiciones normales en las cuales la cooperación humana es tanto posible como necesaria”. Véase: Rawls, J. (2010), *Teoría de la justicia*, trad. M. Dolores González. Fondo de Cultura Económica de México. México, p. 126.

“momentos constitucionales”, existen los “momentos corrientes”, que se caracterizan principalmente porque en ellos no existe debate, ni mucho menos la movilización popular.<sup>38</sup>

A pesar de que Ackerman se refiere precisamente a reformas constitucionales de alta relevancia para determinado Estado, los llamados “momentos constitucionales” se verán atrincherados frente a posturas que buscan a toda costa someter a la democracia. Es decir, a través de estrategias Ulises se ha acorazado determinado contenido de la constitución a efectos de que este no sea puesto a consideraciones democráticas y, por tanto, para prever el riesgo de que pueda ser relegado mediante una decisión democrática. De esta forma, el mecanismo de precompromiso puede ser visto como un mecanismo de evitación; esto es, se pretende en todo caso evitar los peligros de un exceso de deliberación y, en su defecto, de una deliberación que pueda suscitarse como conflictiva.<sup>39</sup>

#### IV. REFLEXIONES FINALES

En definitiva, no estamos excluyendo que en una constitución no se prevean mecanismos de rigidez, sino que los mecanismos que se consideren para salvaguardar el contenido de la constitución, así como el procedimiento mismo de toma de decisiones, no difuminen diseños democráticos que permitan a la población participar activamente en las decisiones del Estado, decisiones que, precisamente, tienen que ver con los llamados

---

38. Ackerman, B. (2014), *We The People I. Fundamentos de la historia constitucional estadounidense*, trad. Sarret Grau, J. Traficante de Sueños. Instituto de Altos Estudios Nacionales. La Universidad de Posgrado del Estado. España, pp. 24-25. Véase también: Ackerman, B., Rosenkrantz, C. F. (1991), “Tres concepciones de la democracia constitucional”. *Cuadernos y debates*, núm. 29, ed. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, pp. 16-19.

39. Esta es una de las advertencias de Moreso, argumentando a favor del precompromiso constitucional. Moreso, J. J., “Sobre el alcance del precompromiso”, cit., p. 99. De ahí que Moreso defienda la posibilidad de que “la primacía de la constitución sobre el resto de la legislación que justifique trazar un coto vedado para proteger los derechos constitucionales de la actividad legislativa ordinaria”. Del mismo autor: “Derechos y justicia procesal imperfecta”. *Discusiones*, núm. 1, 2000, p. 35.

“momentos constitucionales”.<sup>40</sup> De ahí que podría ser el primer paso para que la constitución pueda convivir pacíficamente en términos democráticos.<sup>41</sup>

En este sentido, cabrían entonces dos posibilidades: que las constituciones, más que ser actos de autorrestricción, atan a los demás; es decir, tienen un impacto de restricción colectiva; por otro lado, habrá que pensar en la posibilidad de que las constituciones no tengan el suficiente poder para restringir.<sup>42</sup> Al respecto, cabe resolver aún varios aspectos. En primer lugar, hay que preguntarse las consecuencias de dichas restricciones, así como si, en realidad, los argumentos que se ofrecen son suficientemente poderosos para justificar que se ate las manos a la colectividad. Por lo anterior, el debate se traslada al nivel constitucional en torno a los problemas que generarían las restricciones en un documento constitucional, suponiendo que este último es la norma jurídica más importante de determinado sistema jurídico. Por otro lado, habrá que distinguir entonces entre autorrestricción y heterorrestricción, donde determinada comunidad política decide atarse a sí misma; sin embargo, existe la posibilidad de que dicha restricción tenga repercusiones futuras; esto es, que con la apuesta por determinadas restricciones se verán afectadas o beneficiadas las generaciones futuras. La afectación o el beneficio serán el punto de quiebra entre unos y otros autores, ya que para algunos será justificable que las generaciones presentes aten las manos a las generaciones futuras con el objeto de cuidar su interés, en el que se asiste a un caso de paternalismo de una generación o varias generaciones futuras; para otros, es in-

---

40. Ackerman, B., *op. cit.*, p. 24.

41. Esta es, por ejemplo, la postura de Laporta, quien señala: “Si las reformas a la constitución se articulan institucionalmente en forma de procedimientos democráticos de decisión, entonces la primacía de la constitución puede convivir perfectamente con el carácter democrático del ordenamiento. Rigidez constitucional y mayoritarismo no serían incompatibles”. Laporta, F. J., “El ámbito de la constitución”, *cit.*, p. 482. Bayón es un crítico del llamado dualismo democrático, y pone en duda que exista una mayor calidad deliberativa entre los llamados momentos constitucionales y los momentos ordinarios que Ackerman defiende. Sobre este punto véase: Bayón, J. C., “Derechos, democracia y constitución”, *cit.*, pp. 223-225.

42. Elster, J., *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, *cit.*, p. 115. ID., *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, *cit.*, p. 159.

aceptable que existan restricciones constitucionales que aten las manos de las generaciones futuras. Cada generación, en cada época, tiene el derecho de deliberar lo relativo al contenido de la constitución.

Defender lo anterior será entonces harina de otro costal.

## V. REFERENCIAS

- Ackerman, B. (2011). *La constitución viviente*, trad. E. Carlos. Marcial Pons. Madrid.
- (2014). *We The People I. Fundamentos de la historia constitucional estadounidense*, trad. Sarret Grau, J. Traficante de Sueños, Instituto de Altos Estudios Nacionales. La Universidad de Posgrado del Estado. España, pp. 24-25.
- y Rosenkrantz, C. F. (1991). “Tres concepciones de la democracia constitucional”, *Cuadernos y Debates*, núm. 29. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Ansuátegui Roig, F. J. (2013). *Razón y voluntad en el Estado de Derecho. Un enfoque filosófico-jurídico*. Dykinson. Madrid, p. 306. Del mismo autor, “Sobre la tensión entre constitucionalismo y democracia”.
- Bayón, J. C. (2004). Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo. VV.AA. *Constitución y derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- (2009). Derechos, democracia y constitución. En Carbonell, M. *Neo-constitucionalismo(s)*. Trotta. Madrid.
- Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.
- De Asís Roig, R. (2000). *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*. Instituto Bartolomé de las Casas. Universidad Carlos III de Madrid. Dykinson.
- De Vergottini, G. (2004). *Derecho constitucional comparado*, trad. Herrera, C. Universidad Nacional Autónoma de México. México y ss.;
- De Cabo Martín, C. (s/f). *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*.
- Elster, J. (1999). Introducción. En Elster, J., Slagstad, R. *Constitucionalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica de México. México.
- (1998). Régimen de mayorías y derechos individuales, trad. Valencia Villa, H. *De los derechos humanos*. Trotta. Madrid, pp. 170-171. En referencia a los efectos de las pasiones.
- (2002). *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, cit., pp. 22-25.
- (2014). *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, trad. José Utrilla, J. Fondo de Cultura Económica. México.

- (1991). *Juicios salomónicos. Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión*, trad. C. Gardini. Gedisa. Barcelona.
- Gargarella, R. (2000). “Los jueces frente al ‘coto vedado’”. *Discusiones, Derechos y Justicia Constitucional*, núm. 1, pp. 55-56.
- Holmes, S. (1999). “Las reglas mordaza o la política de omisión”. En Elster, J., Slagstad, R. *Constitucionalismo y democracia*, trad., Utrilla de Neira, M. Fondo de Cultura de México. México.
- (1995). *Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy*. The University Chicago Press.
- Homero (2015). *Odisea*, trad. Pavón, J. M. Gredos. España, Canto xii.
- Hunt, L. (2009). *La invención de los derechos humanos*. Tusquets. Barcelona.
- Kelsen, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*, trad. Luengo Tapia, R., Legaz y Lacambra, L. Labor. Madrid, p. 85.
- Laporta, F. J. (2007). *El imperio de la ley. Una visión actual*. Trotta. Madrid.
- (2001). El ámbito de la constitución. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 24, pp. 459-484.
- Lindbeck, A. (1976). Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians. *American Economic Review: Papers and Proceedings*, núm. 66, pp. 1-19.
- Moreso, J. J. (2000a). “Sobre el alcance del precompromiso”, *Discusiones, Derechos y Justicia Constitucional*, núm. 1.
- (2000). “Derechos y justicia procesal imperfecta”. *Discusiones*, núm. 1.
- Peces-Barba, G. (2010). *Diez lecciones sobre ética, poder y derecho*. Dykinson. Madrid.
- Prieto Sanchís, L. (1990). *Estudios sobre derechos fundamentales*. Debate. Madrid.
- (2003). *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Rawls, J. (2011). *Liberalismo político*, trad. S. Madero Báez. Fondo de Cultura Económica de México. México.
- (2010). *Teoría de la justicia*, trad. M. Dolores González. Fondo de Cultura Económica de México. México.
- Santos, Boaventura de Sousa (2014). *Democracia al borde del caos. Ensayo contra la autoflagelación*, trad. A. Jesús Aguiló. Siglo Veintiuno Editores. Bogotá.
- Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Folio. Barcelona, pp. 348-376, específicamente.
- Spinoza, B. (1986). *Tratado político*, trad., Atilano Domínguez. Alianza. Madrid, pp. 140-141.
- Zagrebelsky, G. (2013). “Constitucionalismo”, trad. Ansuátegui Roig, F. J. *Derechos y Libertades*, núm. 29, pp. 19-38.
- Waldron, J. (2005). *Derecho y desacuerdos*. Marcial Pons, Madrid.

# BALANCE SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA UNIÓN EUROPEA: UNA LECTURA DESDE LOS DERECHOS HUMANOS

NURIA BELLOSO MARTÍN<sup>1</sup>  
*Universidad de Burgos, España*

## Resumen

El propósito de este trabajo es hacer un balance sobre cómo va progresando la Unión Europea (UE) en la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), lo que a la vez permitirá poner de relieve el compromiso de la UE con los derechos humanos y las acciones que ha diseñado y está ejecutando para hacer realidad el principio inspirador de la Agenda 2030, el desarrollo sostenible. A partir de intentar justificar por qué en la Agenda 2030 apenas se hace referencia expresa a los derechos humanos, subrayaré la inescindible interrelación entre los ODS y los derechos humanos, nexo que se ha puesto claramente de manifiesto en las estrategias y acciones desplegadas por la UE con la finalidad de implementar los ODS. Protección de grupos vulnerables, migración y transición energética se configuran como tres desafíos pendientes que tiene ante sí la UE que repercuten en los derechos humanos y, por ende, en la implementación de los ODS. Utilizaré bibliografía de doctrina especializada, informes y documentos de la Unión Europea.

**Palabras clave:** globalización, cooperación, objetivos de desarrollo sostenible, derechos humanos, Unión Europea

- 
1. Catedrática de Filosofía del Derecho, área de Filosofía del Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Burgos. Hospital del Rey s/n, 09001 Burgos (España). ID: [orcid.org/0000-0001-5681-778X](https://orcid.org/0000-0001-5681-778X) // URL: <https://orcid.org/my-orcid>. Correo electrónico: [nubello@ubu.es](mailto:nubello@ubu.es).

## Balance on strategies and actions implementation of sustainable development objectives in the European Union: A reading from human rights

### **Abstract**

The purpose of this work is to take stock of how the European Union is progressing (EU) in the implementation of the SDGs, which at the same time will highlight the EU's commitment to human rights and the actions it has designed and it is running to realize the inspiring principle of the 2030 Agenda, sustainable development. From trying to justify why in the agenda 2030, it is barely expressly reference to human rights, I will underline the unquestionable interrelation between SDGs and Human Rights, a nexus that has been clearly evident in strategies and actions deployed by the EU In order to implement the SDGs. The protection of vulnerable groups, migration and energy transition are configured as three pending challenges before the EU, and that impact on human rights and, therefore, in the implementation of the SDGs. I will use bibliography of specialized doctrine, reports and documents of the European Union.

**Key words:** globalization, cooperation, sustainable development objectives, human rights, European Union

## INTRODUCCIÓN

La nueva arquitectura que presenta el mundo en el siglo XXI contiene fórmulas distintas de gobernanza y cambios políticos, económicos y sociales en el orden mundial: la globalización, la sociedad de la informática, la configuración de un nuevo orden mundial, la redefinición del concepto de soberanía, la ciudadanía cosmopolita, el constitucionalismo multinivel, los diálogos judiciales entre tribunales internacionales, y tantos otros. Una de esas novedades es la tendencia acentuada hacia el regionalismo de nuestro planeta. Un conjunto de grupos de países, apoyados en unas características culturales y político-económicas similares, organizados según la voluntad de sus miembros, dotados de competencias y de estructuras necesarias y suficientes para representarlos, para negociar y para asumir las obligaciones y responsabilidades que deriven de los compromisos adoptados, se agrupan para perseguir un desarrollo económico, político y social impulsado por la creación de espacios más amplios que los de sus propias

fronteras nacionales, con lo cual amplían las nociones de libertad y favorecen el desarrollo de las economías. Se trata de agrupaciones que toman su raíz de los principios democráticos y de los derechos del hombre, elementos esenciales para sus relaciones recíprocas que contribuyen —más allá de las relaciones puramente económicas— a la búsqueda de lazos entre sus pueblos y al refuerzo de la estabilidad internacional.

Estas uniones de carácter regional han adquirido paulatino protagonismo en la compleja geoestrategia mundial: Unión Europea, Mercosur, los denominados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), a los que habría que sumar otras instituciones y organizaciones internacionales, fruto de alianzas económico-financieras y políticas. Este regionalismo se ha relacionado con la política de desarrollo económico, como es la de las Naciones Unidas para el siglo XXI, primero con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, ahora, la que se articula en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), desde septiembre de 2015. La propia denominación de la Agenda 2030, “Transformar nuestro mundo”, diseña un horizonte de actuación para la consecución de los diecisiete ODS y sus 169 metas. Por primera vez, los objetivos de desarrollo sostenible resultaban universalmente aplicables a todos los países, lo que refuerza las alianzas geoestratégicas en aras de su consecución.

El desarrollo sostenible se ha erigido en un poderoso paradigma que, hasta el año 2030, está llamado a orientar políticas económicas, sociales y medioambientales. “Se trata de garantizar que nuestro crecimiento económico nos permita mantener un modelo que produzca resultados equitativos para toda la humanidad, y garantizar que no se consuman más recursos de los que la tierra puede ofrecer” (Documento de reflexión. Para una Europa sostenible, 2019, p. 3). Esto implica la búsqueda del progreso económico, mientras se salvaguarda el medio ambiente natural y se promueve la justicia social. Bajo la apariencia de un simple lema de “satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas propias”, acuñada por la Comisión Brutland en los años ochenta, reside toda una estructura de cambios, para algunos autores, de prometedoras metas, y, para otros, de simples *slogans* de mercadotecnia, con el consiguiente peligro de desembocar en un “sostenible bla-bla”. El escepticismo y las críticas

derivan de recordar que la Declaración Universal de Derechos humanos, de 1948, que, aunque fue y sigue siendo un hito en el sistema internacional de los derechos humanos, por ser tan ambiciosa resultaba poco concreta y, faltando un mecanismo que obligara a su cumplimiento y respeto efectivo, se quedaba en un significado programático. Este mismo riesgo se pretende evitar con respecto a la Agenda 2030, de manera que no quede solo como un compendio de diecisiete bienintencionados objetivos, de los que se haga mucha propaganda y se concreten poco en acciones reales y fructíferas.

La Unión Europea (UE) se ha destacado por su interés en afianzar la gobernanza, tanto global como entre las regiones europeas —como puso de manifiesto ya desde 2001 con la publicación del *Libro blanco sobre la gobernanza*—. A lo largo de su periplo de gestación, formación y consolidación, ha atravesado por diversas etapas. La pandemia de la covid-19, que ha sacudido con fuerza a algunos países europeos (Italia, España), dejó traslucir —al menos en las primeras semanas— cierta falta de coherencia política, y reveló comportamientos aislacionistas de los Estados miembros. Se desató una crisis transfronteriza inédita, y cada uno de los Estados adoptó medidas en el ámbito de su soberanía estatal, lo que puso de manifiesto que el sector de la salud de la UE era fragmentario, dadas las leyes desiguales e inconsistentes sobre la planificación pandémica en los Estados miembros. Ello provocó que, en un contexto de incertidumbre, especialmente necesitado de una acción rápida, cada Estado miembro eligiera hacer frente al virus por su cuenta. Si bien esta situación se encauzó —finalmente se formalizaron contratos de compra de vacunas contra la covid desde la UE, con dotación de fondos para la recuperación de los países europeos más golpeados por la pandemia—. En cualquier caso, se ha puesto de manifiesto que en la UE aún queda mucho por hacer en temas de gobernanza.

El propósito de este estudio es analizar las estrategias que una de esas entidades suprarregionales, como es la Unión Europea, está desarrollando para implementar los ODS, tarea para la que reivindicó y subrayó su ineludible lectura en clave de derechos humanos. La construcción de la Unión Europea ha exigido la configuración de un Derecho específico y de la creación de unas instituciones comunitarias, conformando la disciplina del Derecho

Comunitario —de la cual no voy a ocuparme—. Por otro lado, sobre los ODS se han publicado numerosos estudios relativos a cómo se están implementando, sea a escala nacional sea a escalas regional y municipal (Belloso Martín, 2020; Belloso Martín y Suárez Malexecheverría, 2021). La consecución de la dignidad humana, la estabilidad regional y mundial, un planeta sano, unas sociedades justas y resilientes, unas economías prósperas y, en definitiva, la promoción de sociedades más igualitarias y justas se nos antojan harto difíciles. Ello no debe ser óbice para que los ODS sean poderosos motores de impulso de enfoques sobre la consecución del desarrollo sostenible. Pero tales estrategias de la UE para implementar el desarrollo sostenible resultarían huecas, huérfanas de sentido, si no se plantearan y ejecutaran desde un enfoque de derechos humanos y de justicia, como aquí pretendo sostener.

Para trabajar en el desarrollo sostenible, Europa no partía de cero: ha desarrollado algunas de las normativas medioambientales más avanzadas del mundo; ha puesto en marcha políticas climáticas y ha impulsado el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático; su política exterior y de comercio, respetuosa con las normas, ha hecho posible compartir soluciones sostenibles con terceros países; la premisa de la paz mundial, que iluminó la propia gestación de la Unión Europea, se cohonesta con el bienestar de la población.

En esta línea, la Unión Europea manifestó desde un principio su firme compromiso de ser, junto con sus países miembros, una de las pioneras en la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Los ODS figuran en cada una de las “Diez prioridades de la Comisión Europea”; en noviembre de 2016, la Comisión Europea expuso su enfoque estratégico para la aplicación de la Agenda 2030, incluidos los ODS, en el informe titulado “Próximos pasos para un futuro europeo sostenible”. Puso en marcha una “plataforma multilateral de alto nivel” para que apoyara el intercambio de las mejores prácticas. A partir de ahí, en diversos documentos (Documento de reflexión para una Europa sostenible de aquí a 2030, anexos I y II, 2019) se han ido plasmando los avances y retos pendientes en cuanto a la consecución de los ODS para 2030 (anexo II). En todos ellos, el desarrollo sostenible se erige como eje vertebrador. El interés de la UE no se ha limitado a impulsar la consecución de estos ODS entre los Estados miembros,

articulando un marco en las políticas europeas, sino ha utilizado todos los instrumentos disponibles en el marco de sus políticas exteriores para apoyar, en particular, los esfuerzos en los países en desarrollo (cooperación al desarrollo, asociación renovada con los países de África, Caribe y Pacífico para después de 2020, y otros muchos acuerdos y acciones específicas).

El propósito de este trabajo es hacer un balance sobre cómo va progresando la Unión Europea en la implementación de los ODS, lo que a la vez permitirá poner de relieve el compromiso de la UE con los derechos humanos y las acciones que ha diseñado y está ejecutando a tal efecto. Para ello, tomaré como punto de partida el contexto de gobernanza en una comunidad internacional globalizada como tendencia favorecedora de una cooperación para la consecución de los ODS. Globalización, mundialización y otros conceptos vienen a poner de manifiesto que, en la sociedad del riesgo global, son necesarias respuestas globales y, por ello, de cooperación internacional y de desarrollo, línea que ha constituido el contexto de gestación de la propia Agenda 2030. A pesar de la distancia que sigue existiendo entre el Norte y el Sur globales, cada vez hay un mayor impulso a la cooperación entre países.

En segundo lugar, me detendré en justificar que, si bien hay una escasa referencia expresa a los derechos humanos en la Agenda 2030, se trasluce una inescindible interrelación entre derechos humanos y ODS, nexo que se ha puesto claramente de manifiesto en las estrategias y acciones desplegadas por la UE con la finalidad de implementar los ODS. Revisaré la proyección de los derechos humanos, tanto en los objetivos y metas que persigue la Unión Europea, como en cuanto a la relación que guardan con la Agenda 2030, intentado poner de relieve el hilo umbilical que los derechos humanos suponen para ambos, y concitar un trabajo que, tanto desde la UE como desde la Agenda 2030, desemboca en defensa y garantía de los derechos humanos. La UE y sus Estados miembros han desarrollado unas acciones que reflejan los cinco temas claves de la Agenda, como las personas, el planeta y la prosperidad, la paz, y la asociación, íntimamente relacionados con los derechos humanos. Para analizar este punto, se utilizará como apoyo la “Declaración Conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros”, de 2017.

Por último, revisaré el seguimiento sobre el progreso que ha llevado a cabo la UE con respecto a la implementación de los diecisiete ODS, señalando logros y metas pendientes. Para ello, utilizaré como referencia los dos últimos informes de seguimiento sobre tal progreso —correspondientes a los años 2020 y 2021— en los que, mediante la aplicación de diversos indicadores, se puede registrar en qué ODS se ha avanzado y, en cuáles hay que reforzar la implementación removiendo obstáculos. El escenario pandémico ha supuesto una paralización e, incluso, un retroceso en algunos de tales ODS. Protección de grupos vulnerables, migración y transición energética se configuran como tres desafíos pendientes que tiene ante sí la UE, y que repercuten en los derechos humanos y, por ende, en la implementación de los ODS.

## **1. PUNTO DE PARTIDA: CONTEXTO DE GOBERNANZA EN UNA COMUNIDAD INTERNACIONAL GLOBALIZADA COMO TENDENCIA FAVORECEDORA DE UNA COOPERACIÓN PARA LA CONSECUCCIÓN DE LOS ODS**

En los años setenta se venía hablando de la “aldea global” y, actualmente, nos encontramos ante una nueva fase de cambio que podría denominarse “mundialización” o “globalización” (Capella Hernández, 2000, pp. 86-87; Fernández, 2001). Esto ha provocado que el poder político haya modificado su estructura, y ya no puede ser descrito en términos de soberanía y legitimidad simple. Un soberano difuso es el que señala el tipo y las condiciones de la política económica, del sistema monetario, de la política militar y tantos otros aspectos, aceptables para él en cada área del globo, lo que exige de los Estados la puesta en práctica de las decisiones públicas que sean necesarias para la consecución de los objetivos deseados (Capella Hernández, 2000, pp. 106-109).

Sobre la globalización hay tres enfoques principales: hiperglobalización, escepticismo y transformacionalismo (Tassara, 2018, pp. 306-308). Los hiperglobalistas (Fukuyama, Omaha y otros) se identifican con una línea neoliberal y sostienen que, dada la expansión del modelo capitalista a escala global —que se consolidó una vez que colapsó la Unión Soviética

y cayó el muro de Berlín—, el Estado nacional está condenado a desaparecer. La movilidad de capitales, el peso de las empresas transnacionales y multinacionales, y la interdependencia entre distintos países y regiones han acabado desplazando a las economías nacionales a un papel marginal, y el mercado se ha erigido en la piedra angular de todo sistema y de las políticas públicas, como si implicara el “fin de la historia”. Por su parte, los escépticos (Borón, Held, Wade y otros) no consideran que se trate de un capitalismo global sino internacional. La diferencia estriba en que este último no supone la desaparición de las fronteras en pos de un único mercado, sino que son los países industrializados quienes guían el sistema económico. Por último, la escuela transformacionista (Beck, Castells, Giddens y otros) sostiene que “la globalización no es un proceso unívoco sino una pluralidad de procesos que se entrecruzan y se contradicen...”. Además, es un fenómeno que desborda el ámbito económico y se extiende a lo político, lo cultural, lo tecnológico, lo ecológico y otros, y que genera cambios (Tassara, 2018, p. 308; Pastrana, 2015, p. 206). Sea como fuere, el Estado se ha visto afectado por estos procesos, y de un escenario internacional ha pasado a verse inmerso en un escenario global, que necesita y exige respuestas globales y que no pueden ser manejadas de forma aislada por un solo país —aunque sea muy poderoso.

Tal respuesta global exige una gobernanza global, la cual no solo conlleva la extinción de los Estados nacionales, sino además reclama y refuerza la cooperación entre ellos. Recursos naturales, paz, seguridad, estabilidad económica y financiera, salud, conocimiento y tantos otros, “suponen oportunidades que requieren ser abordadas mediante un trabajo coordinador más allá de las fronteras nacionales” (Tassara, 2018, p. 30). Para evitar incurrir en una nueva versión global del “dilema del prisionero”, según el cual “ningún país puede tener éxito por sí solo, pero ninguno confía lo suficiente en los otros para procurar una cooperación y coordinación eficaces” (Ocampo, 2015, p. 17), la cooperación internacional en general, y en particular los proyectos de ámbito mundial, inclusivos de todos los países, como es el caso de la Agenda 2030, responden a este nuevo orden global.

La evolución que puede apreciarse entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio hacia los objetivos de desarrollo sostenible refleja la propia evolución

del planteamiento relativo al desarrollo mundial y con un carácter universalista. Tal planteamiento, basado en los ODS y en los derechos humanos, es perfectamente coherente con los valores y principios de la UE.

La Unión Europea, tras no pocas dificultades —basta recordar el reciente Brexit—, parece estar logrando encontrar un equilibrio justo entre la Europa “devoradora de naciones” y la Europa integrada por un territorio compartido para la seguridad interior o la aplicación de la justicia. La justificación de la “Unión de Pueblos” ha sido consecuencia de un ideario que movía a tal unión, en el cual se contenía paz y seguridad tanto entre los propios Estados miembros como con el resto del mundo; defender un equilibrio nuevo en las relaciones internacionales, tras el equilibrio del terror que provocaron las guerras; el deseo de perfeccionar nuestro modelo de civilización europeo con sociedades integradas, uniéndose para garantizarlo, aprovechando y no temiendo, los retos de la “globalización”; el diseño de una ciudadanía europea, sin restar ni disminuir un ápice la diversidad cultural; la contribución al progreso global, como complemento de la economía global, fuera y dentro del ámbito europeo, y, finalmente, un modelo de desarrollo sostenible humano y ecológico, objetivo que, sumado a los esfuerzos de todos los Estados miembros, se perfilaba como de más fácil consecución (González, 1998, pp. 22-23).

## **2. EL IMPRESCINDIBLE ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA 2030**

El respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad, y el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas y el Derecho internacional, se erigen como valores universales y de buena gobernanza que constituyen el núcleo de la Agenda 2030. Como es suficientemente conocido, los diecisiete ODS constituyen «un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad» (Naciones Unidas) (Mesa: 2017, p. 17). Entre esos objetivos se pueden citar: el fin de la pobreza (objetivo 1), el hambre cero (objetivo 2), la salud y el bienestar (objetivo 3), la educación de calidad (objetivo 4), la igualdad de género (objetivo 5), la reducción de las desigualdades (objetivo 10) y paz, justicia e instituciones

sólidas (objetivo 16). De tales ODS podría deducirse que no dejan de ser una plasmación de muchos de los derechos humanos. Además de que la Agenda reafirme la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de otros instrumentos internacionales, lo deseable hubiera sido un reconocimiento expreso de tal conjunción entre derechos humanos y ODS en la propia Agenda 2030. Tal vez el propósito de que la Agenda fuera de alcance universal haya llevado a considerar a sus redactores la conveniencia de no expresar tal vínculo derechos humanos-ODS expresa y detalladamente, con la finalidad de evitar las reticencias y críticas que derivan de algunos sectores doctrinales, que acusan a los derechos humanos de ser un constructo occidental (eurocéntrico) y carecer de vocación de universalidad.

Sea como fuere, tal interrelación entre ODS y derechos humanos se pone claramente de manifiesto en la relación que puede establecerse entre algunos ODS y los derechos civiles y políticos, por un lado, con los derechos económicos, sociales y culturales, por otro, y con los derechos de tercera generación y de solidaridad, por otro más. Es decir, cabe clasificar los ODS en función de su relación con alguna de las denominadas tres generaciones de derechos humanos (Derechos humanos y Agenda 2030, p.14 y ss).

Junto a los derechos humanos, los principios también desempeñan una función relevante, como orientadores de tales ODS. Los principios de igualdad, no discriminación y acceso para todas las personas sustentan buena parte de los diecisiete ODS. A estos hay que añadir el ya citado “No dejar a nadie atrás” (ODS 5 -igualdad de género; ODS 10-reducción de las desigualdades), universalidad (implican tanto a países desarrollados como a países en vías de desarrollo), e integralidad e indivisibilidad (los derechos humanos son interdependientes y están interconectados; el derecho al desarrollo permea muchos de ellos, combinado con la exigencia del desarrollo sostenible. Pero también puede suceder que haya avances descoordinados en un ODS que repercuta negativamente en otros, como sería el caso de una política de lucha contra el hambre (ODS 2) mediante una agricultura no sostenible que conlleve la destrucción de los ecosistemas (ODS 14, 15), y que acabe provocando más pobreza a poblaciones más vulnerables (ODS 1) (Derechos humanos y Agenda 2030, p. 16).

Se ha estimado que más del 90% de las metas de los ODS está incluido en los tratados de derechos humanos. De cada uno de los ODS se puede hacer una lectura en clave de derechos humanos, aunque en unos casos es más fácil que en otros: ODS 3 “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades” / derecho a la salud, o el derecho a un nivel de vida adecuado; ODS 4 “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” / derecho a la educación; ODS 5 “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas” / derechos de la mujer o los derechos del niño; ODS 6 “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos” / el derecho al agua y el derecho al saneamiento; ODS 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” / derechos civiles y políticos, como el derecho a la seguridad personal, el acceso a la justicia y las libertades fundamentales. Hay otros ODS más difíciles de encajar con los derechos humanos, tales como los relacionados con el medioambiente, como el ODS 7 “Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos”, o el ODS 13 “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”. Sin embargo, dichos ODS están relacionados con derechos humanos emergentes, como el derecho al medioambiente, que se refiere al derecho de todos a disfrutar de un entorno seguro y saludable para el desarrollo de la persona.

Todo ello permite intuir cierta debilidad intrínseca en los ODS, derivada de la falta de relevancia que se da de forma expresa a los derechos humanos en ellos, sin que se haya establecido una específica y expresa correlación entre cada uno de los ODS y los respectivos derechos humanos con que se vincula o en los que se podría plasmar —reitero que la razón puede estribar en intentar diferenciar los ODS de los derechos humanos para reafirmar esa universalidad—. La única referencia expresa en los ODS a un derecho humano es el de la meta 16.3, cuando menciona el derecho a la justicia. Las escasas alusiones que se hace a los derechos humanos se encuentran en el preámbulo de la Agenda 2030, y en alguna otra referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacio-

nales de derechos humanos. Para situar la efectiva relación entre los ODS y los derechos humanos, hay algunas herramientas útiles que han trabajado la relación. Así, en primer lugar, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha desarrollado un breve documento ilustrativo sobre la relación entre ODS y los principales instrumentos internacionales de derechos humanos; en segundo lugar, la “Guía de los derechos humanos a los ODS”, que ha desarrollado el Instituto Danés de Derechos Humanos, la que analiza la relación de los diecisiete ODS y sus respectivas metas con instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, normas internacionales y otros instrumentos claves.

Ello permite interpretar y corroborar que, sin duda, los derechos humanos permean base de todos los ODS y son su base. Tanto esta falta de mención expresa a tal correlación, como el hecho de que la Agenda 2030 no sea un instrumento jurídicamente vinculante, sino que se sitúa en el ámbito del *soft law*, contribuyen a abrir unos flancos de debilidad a tal Agenda. De nuevo, habrá que recurrir a los sistemas internacionales de derechos humanos para que aporten a los ODS su carácter vinculante y sus mecanismos de garantías.

### **3. DERECHOS HUMANOS Y ODS EN LAS ESTRATEGIAS Y ACCIONES DE LA UE**

Tras la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) surge una nueva Europa. La Unión Europea se gestó con una dimensión esencialmente económica. Los tratados de la Unión, firmados por primera vez en 1957, y que han permitido disfrutar a la UE de más de sesenta años de paz, democracia y solidaridad, guardaron, sin embargo, silencio sobre los derechos humanos. Ni se consideraba un catálogo de tales derechos, ni la UE se había adherido a ningún convenio específico de derechos humanos. Sin embargo, los derechos humanos poco a poco se han ido convirtiendo en inspiradores de este proyecto, como pone de manifiesto el que, en 2012, la UE recibiera el Premio Nobel de la Paz por promover las causas de la paz, la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa. La promoción

y la defensa del Estado de Derecho y de los valores fundamentales de la UE constituyen una de las prioridades de la UE, y ello tanto en lo interno — no se admite el ingreso en la UE a países que no sean democráticos y vulneren los derechos humanos— como en sus relaciones exteriores.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas — con sede en La Haya, Bruselas — no tiene como misión la protección de los derechos humanos en sí mismos, sino solo cuando se produce una conexión comunitaria; es decir, cuando en el proceso de interpretación o aplicación de una norma comunitaria se suscita un asunto que afecta al ejercicio de tales derechos humanos. Era en el seno del Consejo de Europa donde, mediante la Convención Europea para la Salvaguardia de los Derechos del hombre, del 4 de noviembre de 1950, se tutelaban los derechos a través del Tribunal Europeo de Derechos humanos (con sede en Estrasburgo). La protección de los derechos sociales, que no quedaban amparados por la Convención, se llevó a cabo a través de Carta Social Europea, del 18 de octubre de 1961, y de su Protocolo Adicional, del 5 de mayo de 1988.

A partir de 1986 (Acta Única Europea de 1986, Tratado de Maastricht de 1992, Conferencia intergubernamental de Amsterdam de 1997) la UE se compromete con la defensa y la garantía de los derechos humanos. Aunque el proyecto de diseñar y aprobar una Constitución Europea, con su correspondiente Carta de Derechos Fundamentales, resultó fallido, el 7 de diciembre de 2000, en Niza, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión y la Comisión Europea la proclamaron. Una versión revisada de la Carta se proclamó el 12 de diciembre de 2007, en Estrasburgo, antes de la firma del Tratado de Lisboa. Una vez que se ratificó este Tratado, por el cual se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (DO C 306 de 17.12.2007), y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, la Carta de Derechos Fundamentales se hizo un documento jurídicamente vinculante para todos los Estados miembros (excepto para Polonia y el Reino Unido). La Carta reúne todos los derechos personales, cívicos, políticos, económicos y sociales de que disfrutaban las personas de la UE; desarrolla el concepto de ciudadanía de la Unión, y crea un espacio de libertad, seguridad y justicia. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea es el órgano independiente de la UE especializado en este sector. Su mandato abarca todo el

ámbito de los derechos considerados en la Carta. Además del Tratado de Lisboa, la estrategia global de la UE para la política exterior y de seguridad permite ofrecer un compromiso creíble.

La UE es consciente de su responsabilidad en cuanto a que debe desarrollar una acción fuerte y eficaz en un mundo cambiante. Aquí se incardina su respuesta en materia de desarrollo que, como establece el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la UE, es la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. Tal política, además, contribuye a reforzar la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en su conjunto, mantener la paz y prevenir los conflictos, así como mejorar la calidad del medio ambiente.

En aras de implementar la Agenda 2030, la UE y sus Estados miembros han abordado un conjunto de elementos transversales para alcanzar un desarrollo sostenible, tales como los jóvenes, la igualdad de género, la movilidad y la migración, la energía sostenible y el cambio climático, las inversiones y el comercio, la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, y también los derechos humanos, para lo cual han diseñado un conjunto de acciones que reflejan los cinco temas claves de la Agenda ya citadosión y, que de forma sinterizada y, tal y como ha establecido la Declaración Conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión, en 2019, se podrían resumir en los siguientes planes de acción:

*i) Las personas- desarrollo humano y dignidad (Declaraciones Comunes, 21-42)*

La UE y sus Estados miembros se proponen erradicar la pobreza y combatir las discriminaciones y las desigualdades sin dejar a nadie atrás, lo cual es un elemento esencial en la política de cooperación para el desarrollo que lleva a cabo la UE: La atención a las personas más vulnerables, como los niños menores de cinco años, adolescentes, mujeres, especialmente durante el embarazo y la lactancia, se insertan en la lucha contra la desnutrición y con el propósito de garantizar la seguridad alimentaria. Asimismo, se pretende ayudar a las comunidades más pobres a mejorar el acceso de to-

dos a la tierra, a los alimentos, al agua y a una energía limpia y sostenible. Seguirán ayudando a los países socios en sus esfuerzos por crear sistemas de salud de calidad, que ofrezcan acceso equitativo a los servicios y una cobertura sanitaria universal. También, garantizar el acceso a todos a una educación de calidad es un objetivo que se considera esencial para que todos puedan acceder a una vida digna.

En consonancia con el principio de la Agenda de “no dejar a nadie atrás”, se prestará especial atención a las personas desfavorecidas, vulnerables o marginadas, en particular a los niños, ancianos, personas con discapacidad, personas LGTB y a los pueblos indígenas. Para luchar contra la desigualdad se apoyarán unos sistemas de protección social eficientes, sostenibles y equitativos que permitan garantizar una renta básica.

La migración es uno de los grandes desafíos que la UE, y sus Estados miembros tienen ante sí. El artículo 79, apartado 5, del Tratado Fundacional de la UE (TFUE), determina los volúmenes de admisión de nacionales de terceros países que vienen de terceros países a sus territorios para buscar trabajo. Unas migraciones y una movilidad bien administradas pueden aportar una contribución positiva a un crecimiento integrador y un desarrollo sostenible. La polaridad migración regular / migración irregular sigue siendo objeto de encontradas polémicas en el seno de la UE, y enfrenta a los denominados países del Sur (España, Italia y Grecia, como países principalmente receptores de inmigrantes irregulares) con los países del Norte de Europa, que se desentienden de tal problemática. Ni la grave crisis de refugiados del año 2008, ni otras crisis humanitarias — refugiados sirios—, con numerosos fallecidos en el Mediterráneo al intentar cruzarlo y llegar a las costas de los países del Sur de Europa, han hecho posible llegar a un acuerdo en las instituciones europeas para consensuar una política unitaria de migración. Esta es una de las asignaturas pendientes de la UE y, tampoco mediante los ODS tiene visos de que se vaya a avanzar. No es una asunto baladí, porque la migración afecta a muchos ámbitos políticos, como el desarrollo, el buen gobierno, la seguridad, los derechos humanos, el empleo, la salud, la educación, la agricultura, la seguridad alimentaria, la protección social y el medio ambiente —incluido el cambio climático.

*ii) El planeta Tierra - Proteger el medio ambiente, gestionar los recursos naturales y luchar contra el cambio climático (Declaraciones Comunes, 43-46)*

Sin entrar en la polémica entre antropocentrismo y biocentrismo, lo cierto es que el bienestar humano depende de un medio ambiente saludable y de unos ecosistemas que funcionen. La UE y sus Estados miembros se proponen respaldar una mejor gobernanza y la creación de capacidades para la gestión sostenible de los recursos naturales. También se proponen promover la participación de las partes interesadas locales y el respeto a los derechos de todos, incluidos los pueblos indígenas y las comunidades locales.

Se perseguirán tres objetivos fundamentales interrelacionados, como resolver la falta de energía, aumentar la eficiencia energética y la generación de energía renovable para alcanzar un equilibrio sostenible entre producción y consumo de energía, así como contribuir a la lucha mundial contra el cambio climático, como se establece en el Acuerdo de París. La transición energética es otro de los grandes retos a los que la UE y sus Estados miembros están dando respuesta a través del fomento de la retirada progresiva de subvenciones a los combustibles fósiles nocivos para el medio ambiente, unos mercados de la energía estables y transparentes, impulsando redes energéticas sostenibles y utilizando tecnologías digitales para una gestión sostenible de la energía.

*iii) Prosperidad - Un crecimiento sostenible e integrador y creación de empleo (Declaraciones Comunes, 47-60)*

La UE y sus Estados miembros contribuirán a crear un entorno más favorable a las empresas en los países en desarrollo, que respete las normas y principios internacionales en materia de derechos humanos. Los sectores implicados son varios: son necesarias una agricultura y unos sistemas alimentarios sostenibles; se apoyarán las tecnologías de la información y de la comunicación en los países en desarrollo, ya que la falta de conectividad sigue siendo un obstáculo importante en el desarrollo de muchos países; las ciudades, por su potencial de núcleo de crecimiento desde territorios rurales, deberán promover un desarrollo urbano sostenible e inclusivo. El

diseño de las ciudades formales —frente a la ciudad informal—, como territorio inteligente en el que transporte, residuos, iluminación y conectividad de espacios se gestionarán mediante una IA, debe guiarse por una política territorial urbana sostenible e inclusiva.

Con respecto al empleo, la Agenda 2030 no se ha librado de críticas, tales como que *no refleja la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos* en sus operaciones y cadenas de suministro, así como de prevenir y mitigar los daños que pudieran causar.

*iv) Paz - Sociedades pacíficas e integradoras, democracia, instituciones eficaces y responsables, Estado de Derecho y derechos humanos para todos (Declaraciones Comunes, 67-71).*

La promoción de los valores universales de la democracia, la buena gobernanza, el Estado de Derecho y los derechos humanos para todos, es necesaria como condiciones previas para el desarrollo sostenible y la estabilidad. Los sistemas e instituciones de gobernanza eficaces serán aquellos que respondan a las necesidades de los ciudadanos, que presten servicios esenciales y promuevan un crecimiento inclusivo, mientras que los procesos políticos integradores garantizarán que los ciudadanos puedan exigir cuentas en todos los niveles a los cargos públicos. La UE y sus Estados miembros se proponen conseguir instituciones transparentes y que rindan cuentas, el fomento de toma de decisiones participativa, el acceso público a la información, los tribunales independientes e imparciales que impartan una justicia equitativa, y permitirán garantizar el disfrute de libertades fundamentales.

*v) Asociación - La UE como fuerza de aplicación de la Agenda 2030 (Declaraciones Comunes, 72-97)*

Si bien se reconoce que cada país es el responsable de su propio desarrollo económico y social, la Agenda 2030 debe ser aplicada por todos los países y partes interesadas (sociedad civil, empresas, instituciones) en el marco de una asociación. Trabajar mejor juntos y adaptar las asociaciones de desarrollo para reflejar las capacidades y necesidades son vías para su consecución.

Una vez expuestos sucintamente los objetivos de la UE y sus Estados miembros para la consecución del desarrollo sostenible, se hace necesario valorar si tales propósitos se quedan solo en meras declaraciones programáticas escasamente efectivas y realistas. Para ello, he recurrido al “Análisis N.º 07/2019: Divulgación de información sobre la sostenibilidad - situación en las instituciones y en los organismos de la UE”, elaborado por el Tribunal de Cuentas de la UE, en ese mismo año de 2019, con el objeto de repasar la situación de la divulgación de información sobre el cumplimiento de los ODS y la sostenibilidad en la UE y la divulgación de información por las instituciones y los organismos de la UE. Este análisis revela que la Comisión no informa sobre la contribución del presupuesto o la política de la UE a la consecución de los ODS, con la excepción del ámbito de la acción exterior, donde la Comisión ha comenzado a adaptar su sistema de divulgación de información sobre resultados con respecto a los ODS y la sostenibilidad. Actualmente, solo una institución de la UE, el Banco Europeo de Inversiones, y una agencia, la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea, publican informes de sostenibilidad. Por tanto, ya se encuentra que la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información (que exige el ODS 16), escasamente son tenidos en consideración por las propias instituciones europeas. Eurostat va informando sobre los avances en la consecución de los ODS en el contexto de la UE —en el siguiente ítem se hará referencia a dos de los cinco informes elaborados hasta ahora—, pero es necesario superar las dificultades —tales como la integración de la sostenibilidad y los ODS en el presupuesto de la UE, y el aumento de la credibilidad de los informes de sostenibilidad a través de la auditoría— para la divulgación de información sobre la sostenibilidad por parte de las instituciones y de los organismos de la UE. No existe una obligación jurídica específica para que la Comisión u otras instituciones de la UE elaboren informes de sostenibilidad, pero hacerlo reflejaría el compromiso serio adquirido en cuanto a los ODS y con la consecución del desarrollo sostenible.

#### **4. BALANCE SOBRE EL PROGRESO DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS ODS**

La finalidad de lograr una Europa sostenible en 2030 se ha forjado a partir de establecer los fundamentos políticos de un futuro sostenible (de la economía lineal a la economía circular; energía, edificios y movilidad del futuro; transición energética justa; sostenibilidad de la huerta a la mesa), y se ha articulado a través de unos instrumentos horizontales para la transición hacia la sostenibilidad (educación, ciencia, tecnología, investigación, innovación y digitalización; financiación, fijación de precios, fiscalidad y competencia; conducta empresarial responsable y nuevos modelos de negocio; comercio abierto y basado en normas; gobernanza y garantía de coherencia de las políticas en todos los niveles) (Documento de reflexión. Para una Europa sostenible, 2019). Hasta ahora, vengo haciendo referencia a los loables propósitos de la UE con respecto a la implementación de los ODS. Ya han transcurrido seis años desde que se inició tal proceso, y conviene llevar a cabo un balance de los resultados habidos hasta el momento, realizando una revisión a partir de documentos y comunicaciones emanados desde la UE.

Una vez aprobada la Agenda 2030, el 22 de noviembre de 2016, la Comisión Europea puso de relieve en su “Comunicación sobre los próximos pasos en pos de un futuro sostenible para Europa” cómo sus prioridades políticas participan en la consecución de los ODS. En el enfoque estratégico de la Comisión se destacaron algunos de los pasos que se iban a seguir, tales como: i) Se concibieron dos líneas de trabajo para contribuir a la Agenda 2030: por una parte integrar los ODS en las prioridades ya definidas por la Comisión y, por otra, reflexionar sobre las políticas sectoriales para después de 2020. ii) La Comisión se comprometió a utilizar todos los instrumentos a su disposición para asegurar la toma en cuenta del desarrollo sostenible en todos sus aspectos (social, medioambiental y económico) en las políticas actuales y futuras. iii) Se previó la creación de una plataforma multilateral — con actores públicos y privados— para seguir la aplicación de los ODS y compartir buenas prácticas. iv) Se estableció el compromiso de realizar periódicamente, a partir de 2017, un informe de los avances de la UE en este ámbito, y así se ha hecho.

Todos los ODS figuran en una o más de las seis ambiciones principales para Europa, anunciadas en las “Directrices políticas”, lo que hace que todas las líneas de trabajo, políticas y estrategias de la Comisión conduzcan al logro de los ODS.

Desde 2016 se ha venido trabajando en la Agenda 2030 desde una perspectiva orientada hacia la persona y basada en los derechos humanos, para lo cual, sin ser en absoluto exhaustiva en la enumeración de todo lo que se ha hecho a lo largo de estos seis años, se pueden enumerar diversos órganos e instrumentos que están aunando esfuerzos para la progresiva implementación de los ODS tales, como documentos de trabajo y publicación de informes, y el impulso dado por el Observatorio Europeo de los ODS.

De los cinco informes que se han publicado hasta ahora (2017-2021), haré referencia a los de los dos últimos años, el cuarto y el quinto. El cuarto de los informes periódicos de Eurostat que supervisan los avances hacia los SDG en el contexto de la UE se denomina “Desarrollo sostenible en la Unión Europea - Informe de seguimiento sobre el progreso hacia los ODS en un contexto de la UE - edición 2020”. El análisis del este se basa en el conjunto de indicadores de los SDG de la UE, elaborado en cooperación con un gran número de interesados. El conjunto de indicadores comprende alrededor de cien aspectos y está estructurado a lo largo de los diecisiete ODS.

Los principales resultados del cuarto informe muestran un progreso significativo hacia la mayoría de los objetivos. La UE avanzó significativamente en los últimos cinco años hacia el logro general del ODS 16 «Paz, justicia e instituciones fuertes», y también un buen progreso, aunque considerablemente más lento, para el ODS 1 «Sin pobreza» y el ODS 3 «Buena salud y bienestar», seguido del ODS 2 «Hambre cero» y el ODS 8 «Trabajo decente y crecimiento económico».

En ocho de los objetivos la UE logró un progreso moderado en general en ese mismo periodo. Estas tendencias moderadas son visibles para el ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, ODS 4 “Educación de calidad”, ODS 17 “Asociación para los objetivos”, ODS 12 “Consumo y producción responsables”, ODS 7 “Energía limpia y asequible”, ODS 10 “Reducción de las desigualdades”, ODS 15 “Vida en la tierra”, y ODS 9 “Industria, innovación e infraestructura”. Por su parte, para el ODS 13 “Acción climática”

no hubo progreso en los últimos cinco años, mientras que para el ODS 5 “Igualdad de género” la UE se ha alejado, lo cual es sumamente alarmante. En el caso de dos objetivos, ODS 6 “Agua limpia y saneamiento” y ODS 14 “Vida bajo el agua”, las tendencias generales no pueden calcularse, debido a que los datos son insuficientes en los últimos cinco años. La falta de información también es un aspecto para preocuparse, ya que es necesario contar con información actualizada.

En junio de 2021 se ha publicado el quinto de los informes periódicos de Eurostat que supervisan el progreso hacia los ODS en el contexto de la UE, “El desarrollo sostenible en la Unión Europea – Informe de seguimiento del progreso hacia los ODS en el contexto de la UE – edición 2021”. Tal edición de 2021 muestra algunos de los primeros impactos de la pandemia covid-19 visibles en las estadísticas oficiales de Eurostat. Según este quinto informe, la UE ha logrado los mayores avances en los últimos cinco años con el ODS 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas”, aunque también se han observado avances significativos en la reducción de la pobreza y la exclusión social (ODS 1) y en la mejora de la situación sanitaria de los países europeos (ODS 3). Sin embargo, debido al desfase temporal de algunos indicadores, que aún no cuentan con datos completos del año pasado, la evaluación de estas dos metas sobre pobreza y salud aún se refiere al período hasta 2019 y, por lo tanto, aún no refleja los impactos de la crisis sanitaria. Lo mismo ocurre con el progreso moderado que ofrecen metas como las ciudades sostenibles (ODS 11), el consumo y la producción (ODS 12), la agricultura sostenible (ODS 2), y la innovación (ODS 9), ya que sus mejoras no tienen en cuenta los datos de 2020.

Sin embargo, en otras áreas ya se ha podido observar cómo la covid-19 ha ralentizado notablemente el progreso promedio. Es sobre todo el caso de la economía y el mercado laboral (ODS 8), donde la crisis sanitaria ha interrumpido la mejora continua observada desde 2013, pero también se pueden observar impactos similares en las áreas de educación (ODS 4), igualdad de género (ODS 5) y otras desigualdades (ODS 10), así como alianzas y medios de implementación globales (ODS 17), pues los datos de 2020 muestran un claro deterioro para los indicadores individuales.

La evaluación general de metas especialmente importantes como el ODS 13 “Acción por el clima” arroja un resultado más o menos neutral.

Si las tendencias positivas son visibles gracias a la proporción creciente de energía renovable en Europa o el apoyo a la acción climática, que ha tenido un fuerte empujón gracias al lanzamiento de diferentes leyes climáticas o el creciente apoyo financiero a los países en desarrollo, la evaluación de este mismo ODS se ve afectada negativamente por el deterioro de otros indicadores, como la intensificación de los impactos climáticos, el aumento de las temperaturas medias o la subida general de las emisiones en el último lustro en varios países de la UE. Eurostat indica que, con el reciente acuerdo sobre la “Ley Europea del Clima”, que obligará a revisar la legislación actual de la UE sobre clima y energía, se esperan “progresos más significativos” en los próximos años. En este sentido, en diciembre de 2019, la Comisión presentó “The European Green Deal”, la nueva estrategia de crecimiento de la UE, con el objetivo de transformar la Unión en una economía moderna, eficiente en recursos y competitiva, donde los desafíos climáticos y ambientales se aborden y se conviertan en oportunidades, al tiempo que transición justa e inclusiva para todos. En cuanto al ODS 6 “Agua limpia y saneamiento” y el ODS 14 “Vida submarina”, Eurostat no ha podido calcular las tendencias generales de la UE, debido a la falta de datos suficientes durante los últimos cinco años. El informe apunta que se han observado algunos progresos en los últimos años, como el acceso al saneamiento.

Para paliar el retroceso sufrido en la implementación de algunos ODS, a raíz de la pandemia, el Consejo Europeo ha adoptado unas “Conclusiones - Un enfoque integral para acelerar la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas: reconstruir mejor tras la crisis de la covid-19”. Entre esas conclusiones se subrayan los estragos que la pandemia ha supuesto para el empleo, por la continua y aguda disminución de las horas de trabajo y las pérdidas sustanciales de ingresos laborales, y la incertidumbre en la continuidad de millones de empleos, por lo que la Comisión exhorta a los Estados miembros para que promuevan los derechos humanos en las cadenas de suministro mundiales y el trabajo digno en todo el mundo, incluyendo obligaciones de diligencia debida de las empresas en los distintos sectores que conforman las cadenas de suministro mundiales.

## 5. CONCLUSIONES

El camino recorrido hasta ahora por la Unión Europea no ha sido fácil. Ha tenido que lidiar con etapas de aumento del populismo, otras de fuertes crisis económicas, de episodios dramáticos ante el reto de la inmigración y de la llegada de refugiados, de vigilancia de los principios democráticos entre los países de la UE, de duros episodios de terrorismo, y tantos otros retos. Su firme apoyo en los derechos humanos y en los valores democráticos ha facilitado ir superando obstáculos. El desarrollo sostenible y los ODS se han configurado como un valioso plan de acción conjunto, a escala mundial, que facilita una acción — aunque inevitablemente sea a distinto ritmo— hacia unas metas comunes. De lo expuesto en este trabajo voy a destacar tres reflexiones.

*Primera.* Cuando el 9 de mayo de 1950 Robert Schuman y Jean Monnet gestaron la Unión Europea en la “Declaración Schuman”, una vez que había acabado la Segunda Guerra Mundial, lo hicieron con el ideario de una civilización bajo una autoridad supraestatal unida por la colaboración económica, política y social, superadora de guerras y de fronteras. Pero tal ideario no se limitaba a una mera unión de países guiados por exclusivos criterios económicos. Subyacía como cordón umbilical la identidad y el hermanamiento de sus naciones por el humanismo cristiano, la filosofía griega y el derecho romano. Es lo que representa el propio espíritu e identidad europea. Adenauer, De Gasperi y otros grandes inspiradores de tal proyecto postularon que solo con los valores propios de la tradición helénica, latina y cristiana —el humanismo cristiano que tanto debate suscitó en si se introducía o no en la fallida Constitución europea— podría Europa superar los egoísmos nacionales y mercantiles para llegar a forjar una unión real y librar la humanidad de tragedias tan terribles como las dos guerras mundiales. Europa es más que un proyecto mercantil, y la defensa y la articulación de mecanismos —jurisdiccionales y políticos— para la tutela y la protección de los derechos humanos así lo ponen de manifiesto.

*Segunda.* Una de las críticas que se pueden formular a los ODS —además de esa falta de mención y referencia expresa a los derechos humanos— ha sido que mantienen una ideología excesivamente moderna y eurocéntrica que pretende legitimar su posición privilegiada mediante una

concepción desarrollista de la sostenibilidad, imposible de mantener desde un punto de vista sistémico. La presuposición *a priori* de que no existe contradicción alguna entre la sostenibilidad y el desarrollo se considera aceptada y aceptable en todos los ámbitos. Ahora bien, esto no significa que haya que seguir realizando una única lectura en clave de “la Europa colonial que nos sigue sometiendo”. Considero que desarrollo y civilización no son conceptos contradictorios. Es cierto que sostenible aplicado a desarrollo encierra cierta paradoja. Pero la ética y el Derecho deben actuar para establecer los condicionantes, las limitaciones, los procedimientos que hagan posible ese crecimiento actual que no impida a las generaciones futuras su propia existencia y desarrollo. La paradoja del desarrollismo consiste, pues, en que un rasgo que es ventajoso, o incluso indispensable para la supervivencia a corto plazo de una sociedad, puede conducir a largo plazo a su desaparición. Pero solo sucederá si ese desarrollismo se realiza de forma descontrolada. Articular las fórmulas para hacer posible ese desarrollo sostenible, esa “sostenibilidad sostenida” a escala global es uno de los grandes retos que tienen ante sí los ODS. De nuevo, los derechos humanos se erigen como los cauces idóneos para hacer posible ese tránsito de un desarrollo que no sea depredador, ni se guíe por criterios puramente mercantilistas, sino que la cooperación para el desarrollo permita un desarrollo sostenible inclusivo de todos los países.

Hay que fomentar el diálogo para hallar fórmulas consensuales que admitan, desde todas las culturas y posiciones, los derechos humanos. Los derechos humanos no son meros constructos de un sistema de poder y de una cultura, ya que son previos al proceso de positivación —del cual claramente necesitan— y expresan unos valores connaturales a la propia naturaleza humana y a su dignidad. El humanismo preconizado por tantos insignes pensadores, escuelas, culturas y iusfilósofos a lo largo de la historia proporciona los instrumentos imprescindibles para hacer una lectura adecuada de los ODS.

*Tercera.* Como subrayó el Secretario General de la ONU, tras la cumbre del G20 del 31 de marzo de 2020, los retos urgentes debidos a la pandemia son diferentes de los que se afrontan con la Agenda 2030. Por ello, no ha lugar a escudarse en el escenario creado por la covid-19 para justificar exclusión, desigualdad y pobreza. Es urgente, ahora aún más,

afrontar cambios sociales y económicos importantes de manera sostenida en el tiempo, para su consecución a medio-largo plazo, con vistas al año 2030. El poder judicial está llamado a tener una participación fundamental en la consecución de los diecisiete ODS y sus 169 metas, en cuanto es garante de la vigencia de los derechos humanos y de la constitución de sus respectivos países. El ODS 16 es una clara muestra de tal compromiso, y su incorporación a las políticas públicas impulsará también los derechos humanos, lo que ha llevado a incorporar en los planes estratégicos de la política pública acciones con un horizonte de Justicia 2030. Esta justicia está llamada a seguir avanzando en un cosmopolitismo judicial, mediante una justicia transnacional y supranacional (Ordóñez Solís, 2018, p. 1). Altos tribunales —como el TEDH y la CIDH— comprometidos con la defensa de los derechos humanos, a través de los diálogos judiciales (Beloso Martín, 2019), se erigen como uno de los ejes principales para ese desarrollo sostenible. La adecuada colaboración entre el Tribunal de Estrasburgo (TEDH) y el Tribunal de Luxemburgo (TJUE) —aunque con algún momento crítico— así como el catálogo de derechos fundamentales de la UE —plasmado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, adoptada en 2001 y en vigor desde 2009— han permitido renovar y reforzar esa protección judicial de los derechos fundamentales.

En definitiva, los logros habidos hasta ahora son muchos, pero queda mucho por hacer, y se requiere esfuerzo de todos, incluidas las universidades, para la consecución de la Agenda 2030.

## REFERENCIAS

- Beloso Martín, N. (2019). “La articulación del diálogo judicial entre tribunales: una lectura desde la filosofía jurídica y la hermenéutica”. En De Julios Campuzano, A. (Dir.). *Constitucionalismo. Un modelo jurídico para la sociedad global*, Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, pp. 277-324.
- — — (2020). El ODS 16 en la Agenda 2030: de la indefinición a algunas propuestas para su concreción, *Quaestio Iuris*, vol.13, núm. 4, Rio de Janeiro UERJ, pp. 1939-1974. DOI: 10.12957/rqi2020.45898. Disponible en: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/51991/36664>.

- Belloso Martín, N. y Suárez Malexecheverría, A. (2021). “ods 16”. En Vicente Domingo, E. y Gómez Campelo, E. (Coord.). *Los objetivos de desarrollo sostenible en la ciudad de Burgos*, Universidad de Burgos, 2021, pp. 171-173, 301-303, 439-442, 573-577, 655-657.
- Capella Hernández, J. R. (2000). “Estado y derecho ante la mundialización: aspectos y problemáticas generales”. En *Transformaciones del derecho en la mundialización*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Fernández, E. (2001). *Dignidad humana y ciudadanía cosmopolita*. Madrid: Dykinson-Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas.
- González, Felipe (1998). “Prólogo”. En Schoutete, Philippe. *Una Europa para todos. Diez ensayos sobre la construcción europea*. Trad. al español de A. Abellán. Madrid: Alianza Editorial.
- Ocampo, J. A. (2015). Gobernanza global y desarrollo: una comprensión cabal de las instituciones y las prioridades. En Ocampo, J. A. (Ed.). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pp. 13-28.
- Ordoñez Solís, D. (2018). “Por una justicia sostenible en un mundo en cambio”. *Diario La Ley*, núm. 9183, Wolters Kluwer.
- Pastrana Buelvas, E. (2015). *Problemas y desafíos contemporáneos de la gobernanza global y regional*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Sanahuja, J. A. (2018). Paz, seguridad y gobernanza: el ods 16 y la Agenda 2030 de desarrollo sostenible. En Díaz Barrado, C. M; Fernández Liesa, C. R. (Dir.). D. M., Verdiales López (Coord.). *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas/ derechos humanos y empresas*. Universidad Carlos III de Madrid, pp. 26-56.
- Tassara, C. (2018). “Cooperación internacional, gobernanza global y soberanía estatal en las políticas sociales. El caso latinoamericano”. En Tremolada Álvarez, Eric (Ed.). *La cooperación internacional como alternativa a los unilateralismos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Colección Ius Cogens de Derecho Internacional e Integración, núm. 6, pp. 301-342.

## INFORMES

- Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. A/RES/70/1. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.
- Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: «Nuestro Futuro Común» (Our Common Future) –WCED–, agosto 1987,

- Oxford University Press, 1987. Disponible en: <https://es.scribd.com/.../ONU-Informe-Brundtland-Ago-1987-Informe-de-la-Comisio>.
- La guía de los derechos humanos a los ODS. Instituto Danés de Derechos humanos. Disponible en: <https://sdg.humanrights.dk/es>.
- Derechos humanos y Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Centro UNESCO País Vasco. <https://www.unescoetxea.org/dokumentuak/do..>
- Enfoque de la UE sobre desarrollo sostenible. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development_es).
- Documento de reflexión para una Europa sostenible de aquí A 2030 (30 de enero 2019). Anexo I. La contribución de la Comisión Juncker a los objetivos de desarrollo sostenible (30 de enero 2019). Anexo II. El desempeño de la UE en la consecución de los ODS. (30 de enero 2019). Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/publications/reflection-paper-towards-sustainable-europe-2030\\_es](https://ec.europa.eu/info/publications/reflection-paper-towards-sustainable-europe-2030_es).
- Comunicado de prensa, 22 de noviembre de 2016 Estrasburgo. Desarrollo sostenible: La UE anuncia sus prioridades. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_16\\_3883](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_16_3883).
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad. COM/2016/0739 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2016%3A739%3AFIN>
- Political Guidelines of the Commission 2019-2024 16 July 2019. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024>.
- The European Commission's Priorities- 6 Commission Priorities for 2019-2. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024>.
- Conference on the Future of Europe. Disponible en: <https://futureu.europa.eu/?locale=en>
- The High-level Multi-stakeholder Platform on the Implementation of the Sustainable Development Goals. The Mandate of the Multi-stakeholder Platform on SDGs Ended on 31st December 2019. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/engagement-civil-society-private-sector-and-other-stakeholders/multi-stakeholder-platform-sdgs\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/engagement-civil-society-private-sector-and-other-stakeholders/multi-stakeholder-platform-sdgs_en).
- Sustainable Development in the European Union — Monitoring Report on Progress towards the SDGs in an EU Context — 2020 edition. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-02-20-202>.
- Sustainable Development in the European Union — Monitoring Report on Progress towards the SDGs in an EU Context — 2021 edition. Disponible en:

- <https://www.agorarsc.org/eurostat-publica-el-informe-2021-sobre-el-estado-del-desarrollo-sostenible-en-la-ue/>.
- Commission Staff Working Document 2020 - Rule of Law Report Country Chapter on the Rule of Law Situation in Spain Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2020- Rule of Law Report The Rule of Law Situation in the European Union. swb/2020/308 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602579986149&uri=CELEX%3A52020SC0308>.
- A European Green Deal. Striving to be the First Climate-neutral Continent. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en).
- Questions and Answers: European Green Deal: New EU Forest Strategy for 2030. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_21\\_3548](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_21_3548).
- Communication: New EU Forest Strategy for 2030. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/files/communication-new-eu-forest-strategy-2030>.
- “¿Ha progresado la Unión Europea hacia los ODS?”, *Diario Responsable*, 23/06/2020. Disponible en: <https://diarioresponsable.com/noticias/29567-ha-progresado-la-ue-hacia-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible>
- Europa progresa en ODS a la espera del impacto de la pandemia (15/06/2021). Disponible en: <https://www.elagoradiario.com/desarrollo-sostenible/ods-agenda-2030/europa-progres-a-ods-pandemia/>.
- Conclusiones - Un enfoque integral para acelerar la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas: reconstruir mejor tras la crisis de la covid-19. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/06/22/2030-agenda-for-sustainable-development-council-approves-conclusions-reaffirming-strong-eu-commitment/>.
- Informe de alineamiento de los PGE con los ods. Disponible en: [https://www.congreso.es › pge2021 › L\\_21\\_A\\_Z3](https://www.congreso.es › pge2021 › L_21_A_Z3).
- Informe de Síntesis del SGNU. The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet Synthesis Report of the Secretary-General. On the Post-2015 Agenda. Disponible en: <https://www.un.org › disabilities › documents › reports>.
- Informe de Progreso 2021 y Estrategia (07/05/2020). Disponible en: <https://www.agenda2030.gob.es › recursos › docs>.
- “España escala hasta el puesto 20 en el ranking mundial de cumplimiento de la Agenda 2030”, *La ciudad sostenible* (30 de junio de 2021). Disponible en: <https://www.ciudadostenible.eu/espana-escala-hasta-el-puesto->

- 20-en-el-ranking-mundial-de-cumplimiento-de-la-agenda-2030/?cli\_action=1626733089.382.
- Futuro en común. Disponible en: <https://futuroencomun.net/progreso-europeo-inadecuado-en-los-objetivos-desarrollo-sostenible-ods/16/>.
- EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024. Disponible en: <https://www.pactomundial.org/2020/04/plan-de-accion-de-la-ue-para-los-derechos-humanos-y-la-democracia-2020-2024/>.
- Comunicación sobre los próximos pasos en pos de un futuro sostenible para Europa.
- El Consejo Europeo presenta nuevas conclusiones en materia derechos humanos y trabajo digno en las cadenas de suministro mundiales (11/12/2020) Disponible en: <https://www.pactomundial.org/2020/12/el-consejo-europeo-presenta-nuevas-conclusiones-en-materia-derechos-humanos-y->.
- Declaración Conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión conjunta (2017/C 2010/01). Diario Oficial de la Unión Europea. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es › 2019/06 › UE>.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. 2012/C 326/02. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=ES>.
- Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-13033>.
- Análisis N.º 07/2019: Divulgación de información sobre la sostenibilidad - situación en las instituciones y en los organismos de la UE (Análisis rápido de casos), junio de 2019. (Rapid Case Review. Reporting on Sustainability: A Stocktake of EU Institutions and Agencies). Disponible en: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=50325>.
- Human Rights Indicators. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx>.
- Naciones Unidas. Derechos humanos. Oficina del Alto Comisionado. Derechos humanos y la Agenda 2030. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/SDGS/Pages/The2030Agenda.aspx>.
- Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, “La gobernanza europea - Un Libro Blanco” [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l10109&from=ES>.
- Resolución de la Comisión Iberoamericana de ética Judicial —CIEJ—, marzo 2018, Santo Domingo. “El Poder Judicial y los jueces ante los objetivos de

desarrollo sostenible 2030. Desafíos éticos”. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/ciej/ficheros>.

La Comisión y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/CIEJ/La-Comision-y-la-Agenda-2030-de-Naciones-Unidas/>.

# DESDE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA EN HABERMAS HASTA LA PROPUESTA DE UNA GOBERNANZA MULTINIVEL

JOSÉ FRANCISCO GUERRERO LOBO<sup>1</sup>  
*Universidad de los Andes (Venezuela)-Universidad del ALBA, Chile*

RAFAEL ROSELL AIQUEL<sup>2</sup>  
*Universidad del ALBA, Chile*

JOSÉ VICENTE VILLALOBOS<sup>3</sup>  
*Universidad del Zulia (Venezuela)-Universidad del ALBA, Chile*

## Resumen

Democracia deliberativa presentada por Jürgen Habermas en *Facticidad y validez*, donde es posible encontrar nuevos y valiosos elementos sobre derechos fundamentales, desarrollados en el presente globalizado sobre democracia y Estado de derecho, fundamentalmente en concordancia con la tensión entre legalidad y legitimidad y sus posibilidades de abordaje, y la propuesta de una gobernanza multinivel, sus sentidos e implicaciones son fundamentales para el desarrollo de la dinámica de la democracia evolucionando y encontrando diversos caminos y múltiples niveles en su expansión en las reglas, instituciones y procesos donde interactúan gobiernos, ciudadanos y organizaciones hasta llegar a las implicaciones de los patrones emergentes de la rendición de cuentas democrática y la legitimidad en las mediaciones de las decisiones y acuerdos, y la interacción de

- 
1. Docente de la Universidad de Los Andes, Venezuela y en la Universidad del ALBA, Chile. ORCID: 0000-0003-1297-7479. Correo electrónico: jofrague@gmail.com.
  2. Rector de la Universidad del ALBA. Correo electrónico: rafael.rosell@upv.cl.
  3. Docente de la Universidad de Zulia, Venezuela y en la Universidad del ALBA, Chile. Correo electrónico: jvillalobos@gmail.com.

los representantes políticos en esos niveles que integren a la ciudadanía según diversas lógicas de gobernanza multinivel y su contribución a la democracia.

**Palabras clave:** Habermas, democracia deliberativa, legitimidad, corrupción, gobernanza multinivel

## From deliberative democracy in Habermas to the proposal of a multilevel governance

### **Abstract**

Deliberative democracy presented by Jürgen Habermas in *Facticity and validity*, where it is possible to find new and valuable elements on fundamental rights, developed in the globalized present on democracy and the rule of law, fundamentally in accordance with the tension between legality and legitimacy and their possibilities of approach, and the proposal of a multilevel governance, its meanings and implications are fundamental for the development of the dynamics of democracy evolving and finding various paths and multiple levels in its expansion in the rules, institutions and processes where governments, citizens and organizations interact until reach the implications of the emerging patterns of democratic accountability and legitimacy in the mediations of decisions and agreements, and the interaction of political representatives at those levels that integrate citizens according to various logics of multilevel governance and their contribution to democracy.

**Key words:** Habermas, deliberative democracy, legitimacy, corruption, multi-level governance

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se propone esbozar la gobernanza y su importancia en la democracia, un debate que ha signado profundamente el siglo XXI. ¿Depredación o producción? El impacto de las políticas, legales e instituciones sociales sobre la calidad de los servicios prestados y corrupción con sus efectos, por el gobierno y la previsibilidad de las leyes y políticas en el escenario actual. El término gobernanza, en sus distintas acepciones, interviene y se estructura a lo largo del debate, en el cual el mismo término asume significados diversos según quién lo emplee ante el déficit de legitimidad democrática; asimismo, se ha buscado desde el comienzo aclarar conceptos que interesan en el debate democrático; ya en *Facticidad*

y *validez* es posible encontrar nuevos y valiosos elementos sobre derechos fundamentales, desarrollados en el presente globalizado sobre democracia y Estado de Derecho, fundamentalmente en concordancia con la tensión entre legalidad y legitimidad y sus posibilidades de abordaje.

En nuestro caso particular, nos acercaremos a la democracia deliberativa desde la perspectiva de Jürgen Habermas. El objetivo que perseguimos con esta lectura crítica de los trazados del tema es presentar una propuesta de una nueva gobernanza multinivel, sus sentidos e implicaciones.

Para este propósito, esta investigación esboza las razones que conducen a sostener que la gobernanza multinivel es fundamental para el desarrollo de la dinámica de la democracia deliberativa que orienta Jürgen Habermas.

## **DEMOCRACIA Y GOBERNANZA**

El método adoptado, que constituye la trama de fondo donde sondearemos, exploraremos y analizaremos, se basará en el pensamiento de Habermas y su discusión sobre la esfera pública (Habermas, 1985), destacando así el aspecto comunicativo de su teoría, para elaborar y transformar un horizonte donde la relación democracia y gobernanza destaca las relaciones exiguas y contradictorias dentro de la estructura social entre el sistema y el mundo de la vida, y entre dos formas de racionalidad que acentúen un buen gobierno. También se basa en investigaciones en curso realizadas como parte de una gobernanza más amplia llamada la gobernanza multinivel.

Así como la gobernanza se refiere a las relaciones entre el Estado y la sociedad representadas en las reglas, las instituciones y los procesos donde el gobierno y los ciudadanos interactúan, este dominio combina la administración pública y las estructuras estatales, la política y el ejercicio del poder y la autoridad, la formulación y la ejecución de políticas. El Estado unitario centralizado fue el sello distintivo de la modernidad. Requerimos la calidad de la gobernanza para que el desempeño de funciones económicas, sociales y basadas en los derechos genere paz y estabilidad regulando los conflictos. Otro referente será cómo el Banco Mundial define la gobernanza:

Las tradiciones e instituciones por las que se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye el proceso por el cual los gobiernos son seleccionados, monitoreados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas acertadas de manera eficaz; y el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos (<http://infor.worldbank.org/governance>).

Uno de los desafíos más apremiantes de la gobernanza es un nuevo modo de gobernar basado en una estrategia de descentralización, ya que el Estado unitario centralizado fue el sello distintivo de la modernidad, pero ahora se debe ir más allá, sin imposición, sin subordinación, sin exclusión, sin unilateralismo, organizando una sociedad democrática avanzada que aproveche al máximo las tomas de decisiones autoadministradas ya existentes en la comunidad, respetando las diferencias como articulación de la homogeneidad y a su vez con pluralidad y destacando la diversidad. Esto circunda la tolerancia de la multiplicidad de representantes, perspectivas e tendencias efectivas en la sociedad civil y las múltiples formas de organizarse que existen en ella. El impedimento encierra, igualmente, que debemos honrar la pluralidad, y el respeto a las diferencias y el ascenso en la dinámica social. Evolucionando la gobernanza se ha encontrado diversos caminos y niveles en su expansión en las reglas, instituciones y procesos donde interactúan gobiernos, ciudadanos y organizaciones hasta llegar a la gobernanza multinivel.

Cuando se examina la gobernanza actual y hasta dónde se adapta a las necesidades actuales de nuestras sociedades, existe un déficit en el marco democrático en su relación con la legitimidad, la sociedad civil que nos lleva a delimitar nuevos elementos rectores para la consumación de una interpretación perfeccionada de gobernanza. En este hilo conductor queremos tematizar algunos aspectos con el pensamiento de Habermas, en especial su democracia deliberativa, y en particular sus orientaciones sobre la legitimidad que representa el derecho del reconocimiento por parte de un orden público; esta idea se planteaba en los países occidentales desarrollados que enfrentaban una crisis de legitimidad (Habermas, 1975, pp. 68-75). A partir de entonces, la concepción habermasiana ha sido uno de

los temas centrales de la ciencia política, y el problema de las dificultades de legitimidad ha preocupado a los políticos:

Legitimidad significa el hecho del merecimiento del re-conocimiento por parte de un orden político. Lo que con esta de-finición se destaca es que la legitimidad constituye una pretensión de validez discutible de cuyo reconocimiento fáctico depende la estabilidad de un orden de dominación (Habermas, 1981, pp. 243-244).

Las crisis de legitimidad acontecen en ciclos, florecen y luego se solventan: estos son signos de progreso político. Aunque en sus orígenes la legitimidad y de la política tradicional se conquistaba bajo la violencia, los lazos de sangre, las creencias religiosas, las viejas supersticiones y otros factores. En este sentido Adela Cortina nos aclara: “Una vez desaparecida la legitimación divina del poder político, la única legitimidad racional de las leyes es la de una forma de gobierno que identifica a los autores de las leyes con sus destinatarios” (Cortina, 2010, pp. 10-11). Mientras tanto, en la modernidad, el Estado de bienestar y el buen gobierno se han convertido en las principales fuentes de legitimidad política y, en particular, el establecimiento de la democracia y el Estado de Derecho es clave para la creación de legitimidad política. Como expresa García-Marzá:

dentro del marco de nuestros Estados democráticos de derecho tenemos todo un conjunto de prácticas más o menos institucionalizadas, de organizaciones y de asociaciones de todo tipo que también reclaman validez en sus actuaciones y legitimidad como instituciones (García-Marzá, 2003, p. 168).

la validez se reclama más bien, en muchas acciones que, aun estando recogidas por la legislación, no pueden encontrar justificación bajo el punto de vista moral y llevan rápidamente a la pérdida de legitimidad y al descrédito social (García-Marzá, 2003, p. 168).

Habermas es uno de los estudiosos con más aportes hechos sobre la naturaleza de la sociedad, la política y las comunicaciones modernas, la actuación de la sociedad civil y la acción comunicativa, así como en las capacidades participativas e ideales democráticos deliberativos presentán-

dose estos como fuentes normativas de inspiración, donde se discuten sus fortalezas y debilidades para cumplir desafíos teóricos y prácticos.

Ya en 2006 Pierre Calame, en su obra *Reinventar la democracia*, subtitulada *Hacia una revolución de la gobernanza*, afirmaba que

Para Jurgen Habermas, la ética no se refiere a “lo que está bien” sino “a lo que es justo”. La discusión sobre la ética se desplaza entonces hacia las condiciones sociopolíticas que permitan hacer lo que es “justo”. Se crea así una “ética de la discusión”, basada en la problemática del espacio público, proceso de deliberación colectiva (Calame, 2006, p. 89).

La política deliberativa, según Adela Cortina, “pretende ser un método racional para transformar públicamente las diferencias, más que para agarrarlas” (Cortina, 2008, p. 169); es mediación del proceso de formación democrática de la opinión y la voluntad en el espacio público que habilita y posibilita la comunicación entre los ciudadanos en relación directa con la democracia deliberativa; o sea, su comprensión acerca de la democracia desde lo procedimental y normativo, que se debate entre las perspectivas liberal y republicana se refiere; es todo en un acuerdo con categorías como diálogo, comunicación, consenso; esto es la esfera pública, aunque ahora la era digital juega en contra de esto, ya que se incita al final del diálogo y la comunicación, quizás semejando una nueva in-sociabilidad, como lo ha expresado Byung-Chul Han, lo cual nos llevaría el establecimiento de una forma de nihilismo digital sin “espacio público” y sin “acción comunicativa”, sino con una nueva racionalidad digital. Y, desde otra perspectiva, se debe analizar el capitalismo de la vigilancia, que acecha el lugar del discurso, así como la desaparición del sujeto político y el desvanecimiento del nosotros; esto es, la audiencia, la cual se destruye en el espacio virtual porque es una comunicación más comprimida y acelerada. Byung-Chul Han, en su obra *Razionalità digitale La fine dell'agire comunicativo*.epub, goWera, 2014. Tomado de la edición italiana nos dice que:

La web es centrífuga. Hay una fuerza inherente de escape que complica el discurso. En realidad, carece de la interioridad del discurso comunicativo o dialógico. El espacio público, que para serlo no necesita ser una multitud (Ansammlung) sino una

asamblea (Versammlung), se manifiesta a través de una fuerza centrípeta. Al contrario, las fuerzas descentralizadoras de la web la destruyen.

Ante esta arremetida debemos reinterpretar a Habermas; aunque anunciamos esta temática, la tocaremos con más profundidad en otra oportunidad.

Anteriormente analizábamos que la democracia deliberativa es aquella que basa su régimen en la discusión y la promulgación de normas para el ejercicio democrático del poder, de manera de conformar lo que el filósofo denomina la voluntad política, aquella que contribuye a la formación tanto de la opinión pública como de la misma voluntad. El filósofo alemán nos indica que: “su núcleo institucional lo constituye esa trama asociativa no-estatal y no-económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública en la componente del mundo de la vida” (Habermas, 2008, p. 447); esto es, la sociedad. Ahora, según él, debe aparecer el ámbito de

La sociedad civil (que) se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y (...) la transmiten al espacio de la opinión pública-política (Habermas, 2008, p. 447).

Y reitera en la explicación, pues “El núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos solucionadores de problemas, concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados” (Habermas, 2008, p. 447). Conduciendo hacia la conformación del Estado de derecho como forma de vida, pues la política expresada de esta manera deliberativa establece una relación, según Habermas:

...entre el aspecto formal y el aspecto informal de la formación de la opinión y la voluntad, es decir, entre las deliberaciones orientadas a la decisión que vienen reguladas por procedimientos democráticos, y los procesos informales de formación de la opinión en el espacio público-político (Habermas, 1998, 374).

En esta obra *Facticidad y validez*, su tesis sobre la política deliberativa (sitúa la deliberación y la justificación de las decisiones entre ciudadanos libres e iguales donde la política se vuelve vinculante para todos, como la comprensión de la democracia y su espacio de legitimidad) y la teoría del derecho (el derecho es mediador en la capacidad subjetiva de la acción individual como razón práctica para determinar la sociedad normativamente, teniendo como medio la razón comunicativa en tanto proceso para la racionalización del mundo de la vida; vale decir, como procedimiento deliberativo en torno de la voluntad legitimadora). Así, Habermas afirma que, “la positividad del derecho significa que con el plexo de normas conscientemente estatuidas surge todo un fragmento de realidad social artificialmente generada, cuya existencia es solo discrecional, pues cada uno de sus componentes puede derogarse y cambiarse” (Habermas, 1998, p. 101). Y reitera que “el derecho como sistema de acción entrelaza entre sí motivos y orientaciones valorativas, las proposiciones jurídicas tienen una inmediata eficacia práctica, de la que carecen los juicios morales” (Habermas, 1998, p. 145).

Según la orientación habermasiana sobre el argumento trazado desde sus planteamientos en relación con la gobernanza como acercamiento a la gestión social, dialógica e integradora dentro de las diversas perspectivas y representaciones de estar, coexistir y desentrañar el mundo actual de puede dar un bosquejo de una nueva sociedad del diálogo, consenso y participación más profunda en su integración con los nuevos cambios tecnológicos y transhumanos.

En sus reflexiones, Daniel Innerarity subraya en su obra *Una teoría de la democracia. Gobernar en el siglo XX* que

El problema del gobierno podría formularse en la siguiente pregunta: ¿se puede gobernar la autoorganización? Por un lado, no ser dirigible desde fuera es una propiedad inherente de la autoorganización: las estructuras autogobernadas son emergentes. Por otro lado, también es cierto que pequeñas modificaciones de las condiciones exteriores bastan para provocar un cambio significativo en los sistemas autoorganizados. Ahí reside toda la clave del gobierno de las sociedades complejas (Innerarity, 2020, p. 62).

Reiterando que las formas de gobernanza deberían intensificarse en los múltiples niveles de gobierno, donde los programas, los mandatos y las rendiciones de cuentas son más frecuentes y más transparentes, guiadas por las experiencias y los expertos y no bajo el refugio de la soberanía del poder autocrático del Estado, donde se gestiona con precariedad a los cuales le llueven las críticas por su inoperancia a la aspiración de la ciudadanía, Innerarity aconseja que:

Nuestro gran desafío es pensar la arquitectura policéntrica de las sociedades a todos los niveles, desde el multilateralismo global hasta las comunidades locales, configurando una gobernanza multinivel que integre a la ciudadanía según diversas lógicas y sin que se impida así el gobierno efectivo de las sociedades (Innerarity 2020, 69).

Y va más allá en su propuesta, al afirmar:

Imagino la solución a nuestras tensiones políticas en un espacio que sustituya al mundo de las jerarquías y las subordinaciones, nuevos ámbitos en los que la relación vertical entre un centro y una periferia sea corregida por la emergencia de una multitud de centros que compiten y se complementan (Innerarity, 2020, p. 69).

Debemos armonizar los multiniveles nacionales, internacionales, y multilaterales relativizando el monopolio de la soberanía y el Estado, así como el personalismo ejecutivo, para hacer un poder más compartido y más democrático; por eso es necesario que el catalizador clave en el desarrollo de enfoques multinivel, y el uso de la gobernanza multinivel, a escala tanto nacional como regional, también se considera en detalle antes de centrarse se desplaza hacia los ámbitos de políticas e instrumentos afectados por la gobernanza, que contengan política social, medioambiental, económica, fiscalidad bajo diversos niveles desde lo local hasta lo global.

Por supuesto, estas tareas complejas de gobernanza, como su administración en algunos países con problemas de desarrollo, como es el caso de América Latina, una región que tiene muchas deficiencias de participación de la sociedad civil, en lo institucional y de legitimidad de la capacidad del Estado en democracia en las dimensiones de la gobernanza para el desarrollo de la economía, es complejo aplicar una gobernanza clara con

respeto a las normas jurídicas. Porque un buen Estado es aquel que atiende de manera transparente y eficiente las necesidades de sus ciudadanos y permite el consenso y la cooperación de sus ciudadanos.

## **CRISIS DE DEMOCRACIA Y DE GOBERNANZA: EL CASO VENEZUELA. GOBERNANZA DÉBIL O MALA GOBERNANZA**

En América Latina, Venezuela es un caso emblemático del deterioro de la democracia y de sus instituciones, por crear un gobierno con una falsa gobernanza. Anne Applebaum, ganadora del premio Pulitzer 2004, observa lo excepcional del caso Venezuela, partiendo de que un Estado unipartista antiliberal surgió en Rusia en 1917 por Vladímir Lenin, ella afirma que: “Es el modelo que utilizan hoy muchos de los autócratas del mundo”. Esto es que

el Estado unipartista antiliberal no es una filosofía política. Es un mecanismo para mantener el poder que funciona a las mil maravillas en compañía de múltiples ideologías. Y lo hace porque define con nitidez quién constituye la élite, ya sea política, cultural o financiera (Applebaum, 2021, p. 25).

En las democracias occidentales modernas, el derecho a gobernar se otorga, al menos en teoría, mediante diferentes formas de competencia: las campañas electorales y las votaciones, las pruebas meritocráticas que determinan el acceso a la enseñanza superior y la administración pública, y los mercados libres.

Igualmente expresa que “la competencia democrática era la forma más justa y eficiente de distribuir el poder. Deberían gobernar los políticos más convincentes y capaces” (Applebaum, 2021, p. 25). Pero en Venezuela

Las instituciones del Estado —la judicatura, la administración pública— deberían estar en manos de personas cualificadas. Las disputas entre ellos deberían dirimirse en igualdad de condiciones a fin de garantizar un resultado justo (Applebaum, 2021, p. 25).

Precisamente en atención de una de las aptitudes más lúcidas y vigorosas del pensamiento como es Hannah Arendt expresa en *Los orígenes del tota-*

*litarismo*: “El totalitarismo en el poder sustituye invariablemente a todos los talentos de primera fila, sean cuales fueren sus simpatías, por aquellos fanáticos y chiflados cuya falta de inteligencia y de creatividad sigue siendo la mejor garantía de su lealtad” (Arendt, 1974, 278). De estas lealtades es interesante ver los estudios de Francine Jácome: *Venezuela: defensa y seguridad. Bolivarianismo y socialismo del siglo XXI* (Perspectivas 5/2014, pp. 286-312); *El papel de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en el nuevo contexto político venezolano: implicaciones para la seguridad regional* (2013), y *Venezuela, país cuartel entrega especial*, La Gran Aldea, de varios autores.

Es cierto que en la Venezuela de Hugo Chávez genera según Applebaum un Estado unipartidista de facto, y ella testifica: “que controlaban las instituciones estatales y limitaban la libertad de asociación y expresión, pero en cambio permitían que existiera una oposición simbólica, siempre que dicha oposición no supusiera una amenaza real para el partido gobernante” (Applebaum; 2021, p. 28).

Veamos los componentes de una gobernanza débil que anteriormente hemos descrito, como el caso Venezuela: los estudiosos sobre la gobernanza y la corrupción, como Richard Rose y Caryn Peiffe, en sus obras *Bad Governance y Corruption*, 2018, sobre corrupción política y gobernabilidad, definen varios aspectos, en primer lugar: “La mala gobernanza es la consecuencia de que los funcionarios públicos infrinjan las leyes mediante acciones como exigir un soborno para prestar un servicio que una persona tiene derecho a recibir gratuitamente” (Rose y Caryn, 2018, p. vii); en segundo lugar “Las normas informales sobre cómo deben comportarse los políticos se mantienen en la mente de los votantes, por ejemplo, que los políticos no deben usar su cargo público para acumular riqueza privada o hacer promesas engañosas en pos de ganar elecciones” (Rose y Caryn; 2018, p. vii). Y en último nivel es que “Mientras que los estándares formales se hacen cumplir en los tribunales de justicia, los estándares informales se hacen cumplir en el tribunal de la opinión pública (Rose y Peiffe, 2018, p. vii).

En el caso de Venezuela, un país sin contraloría y sin mecanismos para ejercerla coherentemente contra la corrupción, el Estado es presa de una gestión gansteril (falta de seguridad, fragilidad en justicia y en la mala gobernanza agitada por los conflictos) que ha llevado a la depauperación

de los salarios hasta el punto de la pobreza extrema en muchos sectores de la sociedad, así como también la destrucción de los servicios básicos (agua, electricidad, gas, gasolina, diésel y desabastecimiento de alimentos), auspiciando la expansión para la hambruna y el sometimiento de la población que no solo lo desplaza, sino que ante ninguna salida a su precaria vida huye, una emigración que bajo este panorama debilita al Estado y la soberanía se convierte, entonces, en un escudo donde se guarda la impunidad. Bajo la presidencia de Hugo Chávez Frías entramos en el deterioro de las instituciones, la sociedad civil es acorralada con políticas de exclusión, la prensa libre es acosada, los salarios se empiezan a deteriorar; en esta circunstancia, es bueno traer la entrevista que la BBC de Londres hace a Applebaum el 2 de septiembre 2021:

Sobre todo esa creación de una idea de que bajo Chávez están los verdaderos venezolanos y sus oponentes son de alguna manera falsos, traidores, élites o ajenos, y entonces hay permiso para violar la ley, socavar el Estado de derecho y destruir instituciones porque tienen el apoyo de la verdadera Venezuela en vez de la falsa Venezuela, este tipo de retórica populista es la misma que se puede escuchar en Turquía, Rusia o Hungría.

El modelo de la mala gobernanza y la corrupción política y gobernabilidad de Richard Rose y Caryn Peiffe sus objetivos es analizar la naturaleza y el alcance, así como los posibles remedios para la corrupción política, sugieren un contexto donde establecen los estándares de una mala gobernanza, pues un componente de la mala gobernanza es la corrupción como factor evidente de desviación y de mala salud del cuerpo político de la buena gobernanza para eso sugiere un conjunto de características como son: explotación del gobierno nacional a través de mecanismos que midan la corrupción en la cúspide de los gobiernos, estrategias para la medición de la corrupción nacional, luego esclarecimiento de los niveles en las materia de corrupción nacionales, e investigar a las personas en bases sobre cómo ve la gente las instituciones públicas, en qué se diferencian la eficacia de los servicios públicos, la experiencia del soborno y sus variantes (teorías de quién paga sobornos, sus niveles y diferencias). El comportamiento de los políticos en el enfrentamiento a la corrupción (comportamiento tolerado

y vergonzoso y sus alcances, el castigo por las leyes, instituciones y condena de opinión pública). Luego explorar el impacto de la corrupción en los ciudadanos, cuánto de impacto tiene la corrupción en la votación, hasta dónde la corrupción proporciona un gran impulso a la desconfianza. Tomar medidas para hacer que el gobierno sea transparente; esto es, condiciones de transparencia, interesarse en datos abiertos para medir la corrupción en las diversas variaciones que se presentan en todos los niveles, para poder reducirla (instituciones cambiantes, orientación a servicios vulnerables, cambio de servicios en las bases), y cuánto tiene de implicaciones para una mejor gobernanza. Siguiendo en este camino nos encontramos con un estudio editado por la Universidad de Cambridge, del profesor Michael Johnston, *Síndromes de corrupción: riqueza, poder y democracia* (*Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, 2005); en resumen para él:

La corrupción es una amenaza para la democracia y el desarrollo económico en muchas sociedades. Surge en las formas en que las personas buscan, usan e intercambian riqueza y poder, y en la fuerza o debilidad de las instituciones estatales, políticas y sociales que sostienen y refrenan esos procesos (Michael Johnston; 2005, p. iii).

Además que las diferencias en estos factores, discute que dan lugar a cuatro síndromes principales de corrupción: “mercados de influencia, cárteles de élite, oligarcas y clanes, y magnates oficiales” (p. iii). Sus ejemplos son de acuerdo con los cuatro síndromes principales de corrupción: 1) Mercados de influencia (Estados Unidos, Japón y Alemania). 2) Cárteles de élite (Italia, Corea y Botswana). 3) Oligarcas y clanes (Rusia, Filipinas y México). 4) Magnates oficiales (China, Kenia e Indonesia). Llega a la conclusión de que se hace necesario explorar la reforma, y enfatiza en las formas deben aplicarse, o retenerse, con énfasis en el valor de la “democratización profunda”.

El recorrido de Anne Applebaum es ejemplar. Parte del hecho de la suposición como artimaña establecido sobre el fondo que corroe la democracia en Venezuela a la cual se le defrauda, y sirve para propiciar falacias; para explicar esta trampa, nos dice que:

Esta forma de dictadura blanda no requiere una violencia masiva para mantener el poder. Lejos de ello, opera apoyándose en un cuadro de élites que dirigen la burocracia, los medios de comunicación públicos, los tribunales y, en algunos lugares, las empresas de titularidad pública (Applebaum, 2021, p. 27).

Así describe cómo asumen su tarea destructora y reitera que:

Esos modernos *clerics* entienden muy bien su papel, que consiste en defender a los líderes por más deshonestas que sean sus declaraciones, por más extendida que sea su corrupción y por más desastroso que resulte su impacto en las instituciones y en la gente corriente (Applebaum, 2021, p. 28).

De ese modo conceden sus beneficios; reitera Anne:

A cambio, saben que serán recompensados y promocionados. Los más estrechos colaboradores del líder del partido pueden llegar a hacerse muy ricos y obtener lucrativos contratos, o puestos en los consejos de administración de las empresas públicas, sin tener que competir por ellos (Applebaum, 2021, 28).

La escala de corrupción llega al extremo de que: “Otros pueden contar con un salario público, además de protección frente a potenciales acusaciones de corrupción o incompetencia: por muy mal que lo hagan, no perderán su trabajo” (Applebaum; 2021, 28). Ella testimonia en su libro una descripción de lo que ocurre en Venezuela:

Yo misma viajé a Venezuela a comienzos de 2020 y me sorprendió la infinidad de aspectos en los que el país se parecía no solo a los antiguos Estados marxista-leninistas, sino también a los nuevos regímenes nacionalistas. Por un lado, el desastre económico y una hambruna silenciada y encubierta; por otro, ataques al Estado de derecho, a la prensa, al ámbito académico y a las míticas “élites”. La televisión pública emitía propaganda repetitiva y descaradas mentiras; la polarización era tan marcada que se visibilizaba en la propia geografía de Caracas. En ese sentido, la ciudad me recordó tanto a la Europa del Este en el pasado como a algunas partes del mundo occidental en el presente (Applebaum, 2021, p. 62).

En esta trama, los vacíos y la falta de legitimidad de poder generan las debilidades de las instituciones, lo que forma una crisis de gobernanza.

Aunque siempre existe el anhelo de la esperanza, por fortalecer la responsabilidad de prevención, protección y reconstrucción de un país, es difícil sin el restablecimiento de una seguridad jurídica, de un tejido social que se reestructure a través de valores democráticos. El mismo ejemplo de Venezuela, al que nos hemos referido por nuestra vivencia directa, se repite en varios países del mundo, donde la construcción de la democracia demuestra solo intentos fallidos, porque están bajo sistemas despóticos, sin participación; por lo tanto, el reto de los organismos internacionales hacia el futuro es auspiciar, de acuerdo con los distintos valores culturales, mayores niveles democráticos para crear desarrollos sostenibles, que puedan contener las exigencias normales de cualquier sociedad.

En esta misma vía se necesita de una buena gobernanza y de la restitución de la democracia en medio de una multiplicación de actores, así como de intereses e instancias de gobernanza para poder restituir de los equilibrios de poderes: ejecutivo (presidencial), legislativo (Asamblea Nacional), judicial (Corte Suprema de Justicia y aparato judicial), y el Consejo Nacional Electoral para el ejercicio del voto libre para el desarrollo del ejercicio del poder eliminando la imposición unilateral de uno de ellos, y también dejar que la democracia se dinamice a través de las capacidades de autotransformación las pluralidades para un mejor sistema de gobernanza. Partiendo desde la acción, el espacio público trabaja a fin de que “una tensa red de sensores que reaccionan a la presión de los problemas sociales y estimulan opiniones influyentes” (Habermas 1992, 364). Siguiendo en esta vertiente el artículo *Contextualizing Normative Standards for Legitimate Governance beyond the State* de Klaus Dieter Wolj en la obra *Participatory Governance. Political and Societal Implications*; donde expresa que:

Solo cuando el sentido de obligación que generalmente se atribuye a las relaciones afectivas dentro de las comunidades nacionales a nivel estatal se explica por algo diferente de la presencia de un sentido de ser prepolítico, anhelo, ¿se puede separar el concepto de democracia del estado-nación? El modelo de democracia deliberativa se aventura en esta dirección, alentado por la confianza de Jürgen Habermas en el surgimiento de una “solidaridad cosmopolítica inevitable” (Habermas 1997: 11 f)

en la que los ciudadanos, vinculados en sus destinos colectivos, “se perciben cada vez más como miembros de una comunidad condenada a cooperar y en la que los cálculos individuales deben tener en cuenta los conceptos de los demás miembros de la comunidad” (Wolj; 2002, p. 46).

Pero la gobernanza es una actividad sistémica, dirigida a lograr objetivos instrumentales; la democracia es un horizonte utópico que combina los componentes del sistema, como el parlamento, las elecciones otras instituciones en tomas de decisiones con los del mundo de la vida como los valores, los derechos humanos y las normas, y no puede ser fomentado, de la misma manera. Cuando la gobernanza es débil quebranta el principio de soberanía, esta debilidad está marcada por su fuerza en sus soluciones, en la incapacidad institucional para implementar y hacer cumplir las políticas, a menudo impulsada por una falta subyacente de legitimidad del sistema político en su conjunto que va desde la falta de servicios básicos hasta violaciones de derechos humanos; por eso, generan para sí mismos críticas que van más allá de sus fronteras hasta crear estados de alarmas en la comunidad internacional, pues sus dirigencias asumen actitudes totalitarias. El problema al que se enfrenta la comunidad internacional es que una gobernanza fracasada puede crear amenazas de seguridad intolerables a sus vecinos; por ejemplo: desplazamientos masivos hasta emigraciones masivas por faltas de satisfacciones de sus necesidades básicas por su salario, hay pobreza en todos los sectores de la administración pública que crea obstáculos críticos para el desarrollo económico, un caso ejemplar es Venezuela. Para profundizar en esta perspectiva ver el estudio crítico *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, editores Carlos Tablante y Mariela Morales Antoniazzi, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2018.

Por eso los ecos en organizaciones que promueven los derechos humanos, OIT, claman por ayudas humanitarias, mientras un Estado sin soluciones se escuda en la soberanía para eludir sus responsabilidades, hasta convertirse en instrumento del despotismo contra sus pueblos. Acarreando conflictos y problemas por sus prácticas de amenazas y abusos hasta cometer violaciones de derechos humanos produciéndose como un problema crítico a nivel del sistema internacional en su conjunto.

Ya el foco de atención en la soberanía y el Estado-nación tiende a erosionarse y ser atacado por su débil gobernanza; esto es, el derecho y la legitimidad en democracia es atacada sufre su estabilidad, por eso el alerta de organizaciones multilaterales para que se restituyan las instituciones democráticas; por eso también los estudiosos afirman que la democracia tiene un valor legitimador, y también tiene un papel funcional en la gobernanza. En el enfoque de Marks/Hooghe se afirma que “La dispersión de la gobernanza a través de múltiples jurisdicciones es más eficiente y normativamente superior que el monopolio estatal central”; esto es: “puede reflejar mejor la heterogeneidad de las preferencias de sus ciudadanos” (Marks / Hooghe 2004, p. 16). En esta misma tónica nos dice Innerarity: “Una buena prueba de ello es el hecho de que el énfasis en el monopolio estatal de la violencia infravalora la efectividad de procedimientos no coercitivos de gobernanza” (Innerarity, 2020, p. 84), y reitera que: “Un mundo reticular exige una gobernanza relacional. Las redes requieren instrumentos más complejos como la confianza, la reputación o la reciprocidad. Vamos hacia formas de gobernar en las que se supere la idea de una estricta separación entre sujeto que dirige y objeto dirigido” (Innerarity, 2020, p. 85); también insiste en que “Ningún poder se mueve en un espacio vacío sin fuerzas capaces de actuar sobre él, de contradecirle y modificarle. Cuando el sistema que ha de controlar es también y al mismo tiempo el sistema controlado, la idea de un control unilateral resulta algo obsoleto”. Y concluye que

La forma de poder que mejor reduce la complejidad consiste en no necesitar imponer, configurando formas de condicionamiento mutuo que renuncian a la unilateralidad o la amenaza. ¿Y si, en el fondo, esta nueva constelación no hiciera otra cosa que aludir a la paradoja irresoluble de que en una sociedad democrática no terminamos de saber si es el gobierno quien gobierna sobre los gobernados o al revés? (Innerarity, 2020, p. 85).

Se debe a Habermas la audaz decisión de pensamiento que consiste en atribuir a las implicaciones normativas de la deliberación y explorado los arreglos de toma de decisiones del mundo real que se aproximan a esos ideales, así como también fructíferamente la tensión en lo teórico, empí-

rico y normativo explorado los resultados de diferentes arreglos institucionales para la gobernanza de ciudades y regiones, las implicaciones de los patrones emergentes de la rendición de cuentas democrática y la legitimidad en las mediaciones de las decisiones y los acuerdos de gobernanza multinivel y su contribución a la democracia.

## **GOBERNANZA MULTINIVEL**

El interés en la gobernanza multinivel está dado por falta de calidad de los gobiernos y como disponemos de nuevas representaciones de gobernanza bajo la exploración de nuevas reglas, y de nuevos elementos ciudadanos logren respuestas a sus demandas ante la caída del Estado como centro de soluciones, en los niveles interno tanto como supranacional. La tarea no es simple desde ningún punto de vista, pues, como indica Gary Marks:

En lugar del advenimiento de un nuevo orden político, por distante que sea, se encuentra un desorden político emergente; en lugar de un proceso ordenado, de dos caras que involucra los Estados miembros e instituciones de la comunidad, se encuentra un proceso de toma de decisiones complejas de varias capas, que se extiende por debajo del Estado, así como por encima de ella; en lugar de un patrón consistente de formulación de políticas en todas las áreas políticas, se encuentran variaciones extremadamente amplias y persistentes (Marks, 1992, p. 221).

Encontramos confirmación de los enfoques contrastantes antes citados de Marks y Hooghe (2004) en el *Oxford Handbook of Governance*, David Levi-Faur Edited (2012), en la página 275. El lector es llevado enseguida al centro del planteamiento:

Las “visiones contrastantes de la gobernanza” de Marks y Hooghe (2004) constituyen un elemento central de los debates contemporáneos sobre el marco emergente de la gobernanza multinivel (MLG) (véase, por ejemplo, Piattoni, 2010). La gobernanza multinivel de tipo I se centra en un número relativamente pequeño de niveles o niveles de gobierno de propósito general (y, por lo tanto, podría concebirse con mayor precisión como un gobierno multinivel). Por el contrario, la gobernanza multinivel de tipo II centra la atención en la amplia gama de organismos cuasi autónomos, co-

misiones independientes y asociaciones público-privadas que han surgido en torno a las estructuras de tipo I y son cada vez más responsables de la regulación y ejecución de las políticas públicas. Sin embargo, la teoría de la gobernanza multinivel rara vez se ha centrado en la naturaleza de los vínculos y las relaciones entre las organizaciones de tipo I y tipo II y, por esta razón, podría decirse que sigue siendo más una proto-teoría que una lente analítica completa. Centrarse en las relaciones en lugar de las formas enfatiza el papel del patrocinio como el vínculo o vínculo entre el tipo I y el tipo II, y la base de las conexiones formales e informales (Levi-Faur, 2012, p. 275).

En tal sentido, estamos en la sociedad del conocimiento y debemos generar una gobernanza que actúe en muchos niveles. Hasta ahora algunos investigadores (Liesbet Hooghe, Gary Marksse, 2001/2006; Jiirgen R. Grote/Bernard Gbikpi, 2002; Ian Bache y Matthew Flinders, 2004; Henrik Enderlein y Simona Piattoni, 2010; Sonja Wälti y Michael Zürn, 2010) se dirigen hacia el horizonte de la gobernanza multinivel; esto es, existen múltiples jurisdicciones que en muchos aspectos se superponen ante la dificultad de gobernar con efectividad y legitimidad. La compleja interdependencia del espacio político se puede interpretar y analizar de muchas formas diferentes. Los problemas de enmarcar las reglas para coordinar tal asociación requerirán formas cada vez más sofisticadas de gobernanza multinivel. En este punto es necesario acotar la afirmación de Innerarity: “La idea de gobernanza democrática surge precisamente como respuesta a la constatación del agotamiento de la jerarquía como principio ordenador de las sociedades”. Reitera que debemos mejorar la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, por esto nos dice:

Los sistemas complejos no pueden ser gobernados desde un vértice jerárquico, lo que supondría una simplificación que no se corresponde con la riqueza, iniciativa y pericia de sus elementos. Constituye un interés reflexivo de toda gobernanza democrática evitar la sobrecarga que provocaría adoptar liderazgos no compartidos (Innerarity, 2020, p. 86).

La gobernanza multinivel explora los aspectos teóricos, la evidencia empírica y los debates normativos suscitados por el concepto de democracia deliberativa en las posibilidades de toma de decisiones que comprenden las dinámicas combinadas de autoridades públicas en disímiles niveles ju-

risdccionales, simultáneamente de organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales. Se hace necesario en el debilitamiento del poder y la eficacia del Estado territorial y el aumento de las interdependencias internacionales que sirven para socavar los procesos gubernamentales convencionales. En este contexto, Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter y Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union* nos explica Gary Marks: “El punto de partida de este enfoque de gobernanza multinivel (MLG) es la existencia de competencias superpuestas entre múltiples niveles de gobierno y la interacción de los actores políticos en esos niveles”. Reiteran que “En lugar de los supuestos del juego de dos niveles adoptados por los centristas estatales, los teóricos de MLG postulan un conjunto de redes de políticas globales de múltiples niveles”. Mientras en cuanto a que: “La estructura del control político es variable, no constante, en todas las áreas de política... Los teóricos de MLG argumentan que en un número creciente de casos ninguno de estos actores tiene competencia exclusiva sobre una política en particular” (Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter y Wolfgang Streeck, 1996, pp. 41-42). Califican que: La presunción de la gobernanza multinivel es que estos actores participan en diversas redes de políticas y esto puede involucrar a actores subnacionales —grupos de interés y gobiernos subnacionales— que tratan directamente con actores supranacionales (Marks, Scharpf, Schmitter y Streeck, 1996, p. 42). Aclaran:

Sin embargo, los teóricos de MLG no han enmarcado expectativas claras sobre la dinámica de esta política. Si, como afirman estos teóricos, las competencias se han escapado de los Estados centrales tanto hacia el nivel supranacional como hacia el nivel subnacional, entonces, *caeteris paribus*, uno esperaría una mayor interacción entre los actores en estos niveles (Marks, Scharpf, Schmitter and Streeck, 1996, p. 42).

## CONCLUSIONES

En los últimos años la democracia y sus crisis, así como los aportes de la gobernanza, han contribuido a examinar *la naturaleza de la sociedad, la política y las comunicaciones modernas, así como las capacidades partici-*

*pativas e ideales democráticos con la orientación Habermas mostrándonos sus normativas, sus fortalezas y debilidades para cumplir desafíos teóricos y prácticos para una eficaz gobernanza en una democracia más dinámica, donde se puedan lograr los cometidos de los gobiernos y de los ciudadanos en sus transformaciones.*

Un paso más en ese horizonte es la gobernanza multinivel para maximizar sus ventajas de eficiencia y minimizar sus costos de responsabilidad como marco analítico que excluiría un enfoque simultáneo de eficiencia institucional y política medimos el impacto o los resultados de los procesos de la misma para evaluar su valor desde diferentes perspectivas y diversas tomas de decisiones una dinámica emergente en varios niveles de actores internos y externos en lo nacional e internacional, también en las relaciones internacionales, además indica la coordinación de las relaciones sociales en ausencia de un sistema unificador.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (2010). *Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. México.
- Applebaum, A. (2021). *El ocaso de la democracia. La seducción del autoritarismo*, Debate. México.
- Arendt, H. (1974). *Los orígenes del totalitarismo*, Taurus.
- Daniel Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia. Gobernar en el siglo XX*, Galaxia Gutenberg, edición en formato digital.
- Calame, P. (2009). *Reinventar la democracia. Hacia una revolución de la gobernanza*. Tilce.
- Cortina, A. (2008). *La Escuela de Fráncfort: crítica y utopía*, Síntesis, Madrid.
- Cortina, A. (2010). *Las raíces éticas de la democracia*, Universidad de Valencia, Valencia.
- Farazmand, A. (2018). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer. Germany.
- Francis Fukuyama, F. (2004). *State-Building. Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press. Ithaca, New York.
- Frost, J, Hattke, F, Reihlen, M. (2016). *Multi-Level Governance in Universities Strategy, Structure, Control*. Jetta Frost, Fabian Hattke, Markus Reihlen (Ed.) Switzerland. Springer.

- García-Marzá, D. (2003). “La responsabilidad por la praxis: la ética discursiva como ética aplicada. En Cortina, A. y García-Marzá, D. (Ed.). *Razón pública y éticas aplicadas. Los caminos de la razón práctica en una sociedad pluralista*, Tecnos, Madrid, pp. 159-190.
- Grote, J. y Gbikpi, B. (2002). *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Habermas, J. (1981). *La reconstrucción del materialismo histórico*, Taurus, Madrid. Trad. Jaime Nicolás y Ramón García/ Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1976.
- (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta, Madrid. Faktizität und Geltung, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1992.
- (2000) *Aclaraciones a la ética del discurso*. Trotta. Madrid.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption Wealth, Power, and Democracy by Michael Johnston*. Cambridge University Press.
- Kakabadse, A. y Kakabadse, N. (2001). *The Geopolitics of Governance. The Impact of Contrasting Philosophies*. Palgrave.
- Knack, S. y Cadwell, C. (2003). *Democracy, Governance, and Growth*. The University of Michigan Press.
- Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press Inc., New York.
- Marks, G. (1992). “Structural Policy in the European Community”. En Sbragia (1992), pp. 191–225.
- (1996). “An Actor-Centred Approach to Multi-level Governance”. *Regional y Federal Studies*, 6 (2), pp. 20–40.
- Scharpf, F., Schmitter, P. y Streeck, W. (2016). *Governance in the European Union*. Sage Publications. London.
- Nicolaidis, K. y Robert Howse, R. (2002). *The Federal Vision Legitimacy and Levels of Governance in the US and EU*. Oxford University Press. New York.
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multi-Level Governance Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford University Press.
- Richard Rose y Caryn Peiffe (2018). *Bad Governance and Corruption. Political Corruption and Governance*. Springer International Publishing.
- Wiesner, C. (2018). *Multi-Level-Governance und Lokale Demokratie Politikinnovationen im Vergleich, Springer vs. Germany*.
- <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58391147>. Entrevista a Anne Applebaum Gerardo Lissardy. 2 septiembre 2021
- <http://infor.worldbank.org/governance>
- <https://paiscuartel.lagranaldea.com/>

# LA CAPACITACIÓN A SERVIDORES PÚBLICOS: EL PAPEL QUE DESEMPEÑAN EN TAREAS DE CAPACITACIÓN LOS ÓRGANOS GARANTES DE MÉXICO EN MATERIA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (2020)

RIGOBERTO SILVA ROBLES<sup>1</sup>  
*Universidad de Guadalajara, México*

## Resumen

Es una obligación normativa en México que los órganos garantes en materia de derecho a la información y protección de datos personales coadyuven en las labores de capacitación de servidores públicos, considerando además que dicha capacitación se encuentra desde luego asociada al derecho humano de acceso a la información y la protección de datos personales.

Ahora bien, podemos reconocer que uno de los grandes problemas de garantizar el derecho de acceso a la información está vinculado con distintas deficiencias, entre las que podemos reconocer las siguientes: respuesta a las solicitudes de información, publicación de información y protección de datos personales. Aunque estos problemas tienen diferentes causas, podemos aceptar en principio que una de ellas es la profesionalización de los servidores públicos:

- 
1. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Profesor de tiempo completo en la Universidad de Guadalajara. Perfil PRODEF y miembro del cuerpo académico UDG-CA-1098 (Democracia: Gobierno abierto, participación ciudadana, rendición de cuentas y derecho a la privacidad e intimidad). Miembro del núcleo académico básico de la maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.

a mayor profesionalización, mayor eficiencia en su desempeño. Dicho de otro modo: a mayor profesionalización de los servidores públicos, será mejor el cumplimiento de la norma.

Es así que el propósito de este trabajo es presentar un acercamiento a la forma en que los órganos garantes en las entidades federativas realizan tareas de capacitación en los temas que les competen. Partiendo de enfoques teóricos donde se destaca la importancia de la capacitación y la profesionalización de servidores públicos, se observan dos aspectos que dan luz sobre la forma en que se realiza esta actividad por los órganos garantes en materia de derecho a la información y la protección de datos personales en México, particularmente durante el año 2020, en un contexto de contingencia sanitaria covid-19. La principal conclusión es que dicha actividad se realiza sin atender enfoques pedagógicos que dificultan valorar su desempeño a partir de la evaluación de los capacitados.

**Palabras clave:** capacitación, derecho a la información, objetivos de desarrollo sostenibles, protección de datos personales, servidores públicos

## The training of public servants: The role played in training tasks by the guarantee bodies of Mexico regarding the right to information and protection of personal data (2020)

### **Abstract**

It is a regulatory obligation in Mexico that the guarantor bodies in matters of the right to information and protection of personal data assist in the training of public servants, also considering that such training is of course associated with the human right of access to information and protection of personal data.

However, we can recognize that one of the great problems of guaranteeing the right of access to information is linked to different deficiencies, among which we can recognize the following: response to requests for information, publication of information and protection of personal data. Although these problems have different causes, we can accept in principle that one of them is the professionalization of public servants: the greater the professionalization, the greater the efficiency in their performance. In other words: the more professional the public servants are, the better the compliance with the norm.

Thus, the purpose of this work is to present an approach to the way in which the guarantor bodies in the federative entities carry out training tasks on the issues that concern them. Starting from theoretical approaches where the importance of the training and professionalization of public servants is highlighted, two aspects are observed that shed light on the way in which this activity is carried out by the guarantor bodies in matters of the right to information and data protection personnel in Mexico, particularly during 2020 in a context of covid 19 health contingency. The main conclusion is that this activity is carried

out without attending to pedagogical approaches that make it difficult to assess their performance from the evaluation of those trained.

**Key words:** training, right to information, sustainable development goals, protection of personal data, public servants

## INTRODUCCIÓN

El ODS número 16, aprobado en 2015 por la Organización de las Naciones Unidas, titulado “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, cuenta entre sus metas con las siguientes:

16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas; 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

Es claro que el desempeño de las instituciones cuya responsabilidad es coadyuvar a garantizar el derecho a la información y a la protección de datos personales, a quienes llamaremos aquí órganos garantes locales (de aquí en adelante OGL), son un asunto de vital importancia para alcanzar las metas referidas anteriormente. Los OG cuentan con múltiples responsabilidades, entre las que se encuentran la obligación de capacitar a los servidores públicos.

La preocupación por la capacitación de servidores públicos no es nueva. Podemos reconocer que antes de los años cincuenta, al menos en Estados Unidos, la idea de capacitación, tanto en el sector público como en el sector privado, era muy poco utilizada, y que no es sino a partir de la década de 1960 cuando comienza a convertirse en un asunto importante: comienzan a surgir organizaciones que promueven la profesionalización, se comienza a discutir en las universidades de ese país, y comienzan a crearse instituciones públicas para atender el asunto (Rusa W. y Fischer, 2017). Para el caso mexicano, tenemos como antecedente un proyecto de ley sobre el servicio civil de carrera en 1911, un posterior impulso del entonces presidente de México, general Álvaro Obregón, entre 1921 y 1922,

y la inclusión del servicio civil de carrera en la Ley Federal del Trabajo publicada en 1931 (Lugo Dávila, 2013; Auditoría Superior de la Federación (Cámara de Diputados), 2014).

En todo caso, es claro que al día de hoy no se discute la importancia de la capacitación (o profesionalización, e inclusive, educación) de los servidores públicos, ni en México ni en el mundo democrático. Lo que se pretende ahora aquí está relacionado con la forma en que la capacitación se realiza, particularmente por los órganos garantes locales en materia de transparencia, derecho a la información y protección de datos en México (en adelante OGL).

Es entonces importante animar algunas aproximaciones que permitan brindar un marco para lo que aquí se desarrolla y que permita caracterizar el objeto de estudio antes presentado. Para hacerlo, se destaca la obligación de capacitar en la norma, particularmente en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México. Si bien es cierto que la obligación de capacitar en la materia no es exclusiva de los OGL, sino es compartida con los sujetos obligados, también es cierto que en muchos sentidos tienen preponderancia en cuanto a que son los responsables institucionales en primer término de vigilar su cumplimiento actuando de oficio según mandata la ley: es allí donde se deciden los distintos recursos y procedimientos de responsabilidad para servidores públicos; se revisa el cumplimiento de los sujetos obligados en términos de publicación de información fundamental y de atención a solicitudes de información y, dicho sea de paso, además de la responsabilidad de capacitar, también tienen como responsabilidad promover la cultura de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales.

En segundo término, se realizan algunas distinciones entre los términos “educación” y “capacitación”. Dichas distinciones son sumamente importantes para la revisión del estado del arte, tanto teórico como empírico. Mientras que en países anglosajones se utiliza el término “training”, que traducido al español será “capacitación”, en la literatura hispanohablante es posible encontrar otros términos que se usan en muchos casos de manera indistinta (tal es el caso del término “capacitación” o “profesionalización”). En este punto se expresan también algunas ideas que sostienen el

supuesto que afirma a la capacitación como una actividad de suma importancia en el sector público.

En tercer término, se presenta la metodología utilizada para el desarrollo de la investigación y los resultados obtenidos. A través de la realización de solicitudes de información a los 32 OGL en México, se analizan y categorizan las respuestas recibidas en dos aspectos, fundamentalmente: primero, sobre el modelo pedagógico que reconocen utilizar; segundo, sobre la evaluación de los servidores públicos capacitados. Finalmente y en cuarto término, se presentan las conclusiones respectivas.

## **LOS ÓRGANOS GARANTES LOCALES Y SU OBLIGACIÓN NORMATIVA DE CAPACITAR**

Conviene comenzar rescatando la siguiente idea planteada por Luis F. Aguilar: “el objeto formal de la disciplina y profesión de la administración pública es la consideración del ciudadano en su carácter de usuario de los servicios públicos” (Aguilar, 2006, p. 355). El mismo autor destaca la gran importancia analítica de la idea ciudadano-cliente, y se comparte aquí la idea de la solución teórica reflexionada: “cliente es una característica adjetiva del sustantivo ciudadano, no un sustantivo que remplace al ciudadano o ampute sus demás atributos esenciales” (Aguilar, 2006, p. 354). Y agrega: “ninguna ciencia ni profesión captura toda la riqueza de una realidad, lo cual es enteramente aplicable a las ciencias sociales y profesiones públicas” (Aguilar, 2006, p. 355). A partir de este punto de vista cobra especial importancia la idea de capacitación. Los servidores públicos deben ser capacitados para prestar servicios, en tanto miembros del aparato burocrático. Weber es un referente importante para esta perspectiva: “en todos estos casos [las autoridades políticas] se habrán de encontrar frente al funcionario especializado en la empresa administrativa en la misma posición en que se encuentra el ‘diletante’” (Weber, 2002, p. 744). Podemos distinguir, siguiendo a Weber, entre el diletante político y el diletante burócrata: en ambos casos, cada uno en sus espacios, sobresalen por su inexperiencia y comportamiento no profesional (Weber, 1920, 2002). La capacitación, también llamada profesionalización, es la oportu-

nidad de atender el problema de la diletancia, tan usada por Weber para la presentación de servicios de calidad al ciudadano-cliente, en los términos expresados anteriormente.

La idea de capacitación es considerada por muchos como una solución que surge de la preocupación por mejorar el desempeño de un trabajador al servicio del Estado (donde quiera que se esté y con independencia de la actividad que desarrolle), y es en ese sentido que trasciende a las instituciones educativas: es reconocida en las organizaciones públicas como una actividad importante.

Con respecto a las instituciones públicas mexicanas cuya responsabilidad es garantizar la transparencia, el derecho a la información y la protección de datos personales en México, ellas tienen, a través de la norma, la obligación de capacitar. En la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México (en adelante LGTAIP) se señalan distintos actores que deben ejercer funciones en materia de capacitación: a) los sujetos obligados, b) órganos garantes, y c) el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

En cuanto a los sujetos obligados, en el artículo 24, fracción III de la LGAIP (LGTYAIP, 2015) tienen la obligación de: 1) Proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forma parte de los Comités y Unidades de Transparencia. 2) Capacitar a los servidores públicos en materia de protección de datos personales. 3) Cooperar con los organismos garantes para capacitar y actualizar de forma permanente a todos sus servidores públicos en materia de derecho de acceso a la información. Los órganos garantes, por su parte, tienen la obligación de: 1) Capacitar a los servidores públicos en materia de transparencia y acceso a la información. Por último, el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales tiene la obligación de: 1) Establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de los servidores públicos e integrantes de los sujetos obligados en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales (tabla 1).

**Tabla 1**  
Obligaciones de capacitación contenidas en la  
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

<i>Actor</i>	<i>Obligación normativa de capacitar</i>
Sujetos obligados	Artículo 24: (...) III. Proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los Comités y Unidades de Transparencia. Artículo 68. Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales en su posesión y, en relación con estos, deberán: I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso, rectificación, corrección y oposición al tratamiento de datos, en los casos que sea procedente, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con la normatividad aplicable.
Sujetos obligados y organismos garantes	Artículo 53. Los sujetos obligados deberán cooperar con los organismos garantes competentes para capacitar y actualizar, de forma permanente, a todos sus servidores públicos en materia del derecho de acceso a la información, a través de los medios que se considere pertinente. Con el objeto de crear una cultura de la transparencia y acceso a la información entre los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, los organismos garantes deberán promover, en colaboración con instituciones educativas y culturales del sector público o privado, actividades, mesas de trabajo, exposiciones y concursos relativos a la transparencia y acceso a la información.
Comité de Transparencia	Artículo 44: (...) v. Promover la capacitación y actualización de los Servidores Públicos o integrantes adscritos a las Unidades de Transparencia. vi. Establecer programas de capacitación en materia de transparencia, acceso a la información, accesibilidad y protección de datos personales, para todos los Servidores Públicos o integrantes del sujeto obligado.
Organismos garantes	Artículo 42: (...) vii. Capacitar a los servidores públicos y brindar apoyo técnico a los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información.

<i>Actor</i>	<i>Obligación normativa de capacitar</i>
Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Artículo 31: (...) x. Establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de los Servidores Públicos e integrantes de los sujetos obligados en materia de transparencia, acceso a la información pública, así como de protección de datos personales.

Fuente: Elaboración propia basada en la LGTAIP (LGT y AIP, 2015).

Dicho lo anterior, vale la pena observar la forma en que se cumple dicha obligación de capacitar, ante la gran relevancia de su buen ejercicio para la mejora del bien público (la oferta de información y la protección de datos personales).

## **EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN**

La idea de educación es de suma importancia para un Estado. Desde este punto de vista, es precisamente allí donde se socializan y difunden distintos saberes (en el sentido más amplio del término) que permiten construir nación, particularmente nación democrática.

En principio, se comparte la idea de Chen, Hsieh y Chen (2019) con respecto a que las investigaciones en torno a la capacitación en el sector público son todavía relativamente escasas (2019). Al momento se advierte poca literatura que centre la atención en la forma en que las instituciones públicas realizan actividades de capacitación a los servidores públicos, incluyendo aquellos que se encuentran en modelos de servicio civil de carrera. Los mismos autores atribuyen a dos razones cierto desdén de la academia por estos temas: primero, que la capacitación es en muchas ocasiones transferida a una responsabilidad personal; segundo, que el acceso a información la es complicada (Huque y Vyas, en Chen, Hsieh y Chen, 2019). Sin embargo, es aceptado en principio que la capacitación permite mejorar sustancialmente las capacidades instrumentales y cognitivas, además de las actitudinales (incluidos desde luego aspectos como la vocación y el compromiso con el servicio en el sector público, así como los valores democráticos).

En palabras de Wooldridge: “Si bien a menudo se sugiere la capacitación como una estrategia para mejorar la productividad en las organizaciones del sector público, no se ha prestado suficiente atención a la cuestión de cuán productiva es la capacitación” (1988, p. 205).<sup>2</sup>

Desde una base normativa, la distinción entre la idea de educación y capacitación que existe en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la que pueden entender en algunas instituciones públicas guarda una gran similitud que podría llevarnos a pensar que las instituciones en México las consideran, inclusive, como sinónimos. En su artículo 3, la Constitución señala lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la educación, el cual es un medio para adquirir, actualizar, completar y ampliar sus conocimientos, capacidades, habilidades y aptitudes que le permitan alcanzar su desarrollo personal y profesional; como consecuencia de ello, contribuir a su bienestar, a la transformación y el mejoramiento de la sociedad de la que forma parte (Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

La capacitación, partiendo de esa base, permite también alcanzar el desarrollo personal y profesional de los individuos. Consideremos ahora una definición de “capacitación” como la siguiente:

... es la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos, que permiten que las personas actualicen sus conocimientos y adquieran nuevos, que fortalezcan su capacidad de respuesta ante los cambios del entorno o de sus requerimientos laborales, incrementen su desempeño dentro de la institución y estén más preparadas para el día a día, lo cual les dará mayor confianza personal al desarrollar otras aptitudes y actitudes [adquiridas por medio de] acciones de capacitación, en cualquiera de sus versiones (Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, 2018).

La capacitación puede ser también entendida como

---

2. Traducción propia de “Increasing the Productivity of Public-Sector Training”. En Wooldridge (1988).

un proceso de autodeterminación basado en el diálogo, a medida que se implanta un tipo de comprensión compartida por los participantes, sobre las tareas profesionales y los medios para mejorarlas y no como en otros enfoques que se capacita sobre roles y funciones que se mejoran a través de normas y reglas técnicas (Picardo, Escobar and Balmore, 2005, p. 71)

o como un proceso planeado para modificar o mejorar conocimientos, habilidades, actitudes o comportamiento a través de experiencias de aprendizaje, con el propósito de que los individuos tengan un mejor desempeño (Milhem, Abushamsieh y Pérez Aróstegui, 2014). En este mismo sentido, la capacitación se encuentra íntimamente vinculada a los procesos de planeación (y desde luego evaluación), que es donde surgen en buena medida las necesidades para modificar o mejorar las habilidades de los servidores públicos (Bratton y Gold en Milhem, Abushamsieh and Pérez Aróstegui, 2014). Puede ser vista además como medio para la reforma y modernización del gobierno, o para que los servidores públicos mejoren sus habilidades y cualificación para mejorar el servicio público (OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 1997).

Sin embargo, podemos encontrar algunas otras definiciones (más operativas que teóricas), que pretenden distinguirla de “educación” a través de su propósito. Mientras la educación se encontraría orientada a un fin mayor de construcción de sociedad (en el sentido más amplio del término), la capacitación consiste en la resolución de problemas, y habría que agregar, en el trabajo. Veamos:

La educación significaba que estábamos lidiando con los valores y habilidades básicos de un individuo que se estaba convirtiendo en un profesional que podría obtener la certificación en su oficio profesional designado. (...). La formación se refería a respuestas escritas que no se basaban en la creatividad y la resolución de problemas: era más una rutina. Para nosotros, este atributo distingue la educación de la formación. (...) El énfasis en aplicar las habilidades aprendidas en las aulas a problemas en tiempo real llevó a una diferenciación entre educación y capacitación. (Rusa W. y Fischer, 2017, pp. 229–230).<sup>3</sup>

---

3. Traducción propia de “Promoting Training and Professional Development in

Mientras que la educación, a partir de esta base normativa-institucional, tiene como propósito que las personas se desarrollen personal y profesionalmente y derivado de ello, puedan contribuir tanto a su propio bienestar como al mejoramiento de la sociedad, la capacitación tiene un fin práctico circunscrito a lo laboral. La capacitación, definida por la Real Academia de la Lengua Española, significa lo siguiente: “hacer a alguien apto, habilitarlo para algo”.

A partir de la concepción particular que se construye alrededor de la idea de educación o capacitación se construyen y elaboran las políticas desde las instituciones públicas. Podríamos, entonces, aceptar en principio que la distinción entre capacitación y educación radica en que la primera tiene un propósito específico relacionado con una actividad en particular (laboral para nuestro caso), mientras que la educación se refiere al sentido más amplio del término. Inclusive, desde un enfoque constructivista, es posible aceptar que la capacitación no se limita a tratar asuntos relacionados con la adquisición de habilidades instrumentales o procedimentales, sino también cognitivas y actitudinales (morales en el sentido más amplio del término).

Es posible ahora presentar la siguiente idea: la capacitación, en tanto hecho educativo, está orientada por un modelo que tiene entre sus componentes a la evaluación. Se considera aquí que un modelo pedagógico

es la representación de las relaciones que predominan en una teoría pedagógica [donde dicha teoría] trata de responder de manera sistemática y coherente al menos estas preguntas: ¿qué tipo de ser humano se quiere formar?, ¿con qué experiencias crece y se desarrolla el ser humano?, ¿quién debe impulsar el proceso educativo?, ¿con qué métodos y técnicas puede alcanzarse mayor eficacia? (Flórez, 1994, p. 175).

Siguiendo al mismo autor, los siguientes elementos nos permitirían distinguir a una teoría pedagógica de otras (Flórez, 1994, pp. 175–176):

---

Government: The Origins and Early Contributions of SPoD”. En Rusa y Fischer (2017).

- a. Definir el concepto de ser humano que se pretende formar, o la meta esencial de formación humana.
- b. Caracterizar el proceso de formación del ser humano, en el desarrollo de las dimensiones constitutivas de la formación, en su dinámica y secuencia.
- c) Describir el tipo de experiencias educativas que se privilegian para afianzar e impulsar el proceso de desarrollo, incluyendo los contenidos curriculares.
- d) Describir las regulaciones que permiten cualificar las interacciones entre el educado y el educador en la perspectiva del logro de las metas de formación.
- e) Describir y prescribir métodos y técnicas de enseñanza que pueden utilizarse en la práctica educativa como modelos de acción eficaces.

Haciendo una adaptación a lo que podríamos (y deberíamos) esperar de las capacitaciones a los servidores públicos, siguiendo lo planteado por Flórez, tendríamos lo siguiente:

- a) Definir el concepto de servidor público que se desea capacitar y la meta esencial de capacitación.
- b) Caracterizar el proceso de capacitación del servidor público, en el desarrollo de las dimensiones constitutivas de la capacitación, en su dinámica y secuencia.
- c) Describir el tipo de experiencias educativas que se privilegian para afianzar e impulsar el proceso de capacitación, incluyendo los contenidos curriculares.
- d) Describir las regulaciones que permiten cualificar las interacciones entre el servidor público capacitado y el capacitador en la perspectiva del logro de las metas de formación (evaluación).
- e) Describir y prescribir métodos y técnicas de enseñanza que pueden utilizarse en la práctica educativa como modelos de acción eficaces.

Así, entonces, se presentan la oportunidad y la conveniencia de visibilizar las prácticas de capacitación en la administración pública en México, particularmente en lo que corresponde a los OGL. En el siguiente apartado se describe la metodología general utilizada para la aproximación al objeto de estudio que aquí se presenta.

## **METODOLOGÍA Y RESULTADOS**

Un diagnóstico del asunto demanda el estudio de distintos elementos, como se ha apreciado antes. Inclusive, siguiendo otras rutas, se deben abordar aspectos relacionados con el diagnóstico de necesidades de capacitación, los análisis de datos relacionados con los resultados de las capacitaciones, la planeación y evaluación de la capacitación, y el monitoreo constante de indicadores, objetivos, métodos y técnicas pedagógicas, momentos para la capacitación, entre otros (OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 1997).

Sin embargo, se decidió aquí comenzar por el discurso que se genera en los OGL a través de respuestas a una solicitud de información realizada expofeso para el caso, y que aborda dos puntos sustanciales: primero, el modelo pedagógico que reconocen seguir, y, segundo, la evaluación a los servidores públicos capacitados. Como también se ha advertido antes, el modelo pedagógico está íntimamente vinculado al tipo y la forma de evaluación o, dicho de otro modo, a las regulaciones y los criterios que permiten valorar tanto las interacciones entre capacitador y servidor público capacitado como el logro de metas de la capacitación.

Aunque no se abordarán aquí, conviene anticipar la gran relevancia que tendrán en el futuro para la línea de generación y aplicación del conocimiento que quien escribe sigue, como las siguientes. Primero, se advierten elementos que justifican la inclusión en la agenda de estudio de aspectos relacionados con el contenido de las capacitaciones, particularmente con la dimensión actitudinal: podemos aceptar en principio que los servidores públicos tienen ciertas creencias que motivan prácticas, y es entonces cuando la vocación en el servicio público depende de ellas (Rusa W. y Fischer, 2017). Segundo, que la evaluación que se realiza de las actividades relacionadas con la capacitación son deficientes: en todo caso, junto con Owens (2006), es posible aceptar que la capacitación es “una función vital para todas las organizaciones [aunque] determinar su contribución es a menudo una tarea difícil de alcanzar” (Owens, 2006, p. 163).<sup>4</sup> Y, ter-

---

4. Traducción propia de “One more Reason not to cut your Training Budget: The Relationship between Training and Organizational Outcomes”, en Owens (2006).

ceros, que es de suma trascendencia la evaluación a los servidores públicos capacitados en momentos posteriores a la realización de la capacitación, en aspectos relacionados con el liderazgo y el contexto, aun a pesar de que en principio podríamos esperar que “el éxito limitado de la intervención de capacitación para habilidades de liderazgo más suaves puede explicarse en gran medida por no tener en cuenta el contexto operativo en el que se asumió que los gerentes aplicarán y transferirán su aprendizaje” (Orazi, Turrini y Valotti, 2013, p. 493).

Dicho lo anterior, y con el propósito de apreciar las variables relacionadas con el discurso que se reconocen desde los OGL con respecto al modelo pedagógico utilizado en las capacitaciones y el método de evaluación a los servidores públicos capacitados, se realizó lo siguiente: primero, se tramitaron 32 solicitudes de información en agosto de 2020 a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, donde se incluyeron las siguientes dos preguntas: “¿Cuál es el modelo pedagógico bajo el cual se realizan las capacitaciones que ofrece el órgano garante?”, y “¿Cómo se evalúa a los participantes (función de estudiantes) en las capacitaciones realizadas?”. De las 32 solicitudes realizadas, se obtuvieron 29 respuestas entre el 25 de agosto de 2020 y el 22 de junio de 2021, de las cuales una contenía un archivo dañado.<sup>5</sup> El resto de los OGL se encontró en alguno de los siguientes supuestos: la información no fue entregada o se requirió algún tipo de aclaración a la solicitud, y por tal motivo no fue considerada en el análisis. Vale la pena considerar que en las fechas señaladas, dado la contingencia sanitaria por covid 19, existió una suspensión de términos para responder a las solicitudes de información.

Posteriormente, se clasificaron las respuestas a ambas preguntas. Para la primera, “¿Cuál es el modelo pedagógico bajo el cual se realizan las capacitaciones que ofrece el órgano garante?”, se analizaron las respuestas identificando si existe un reconocimiento sobre el uso de algún modelo pedagógico (tablas 2 y 3). De las 28 respuestas consideradas, en trece no se reconoce utilizar modelo pedagógico alguno. Las quince restantes manifiestan utilizar algún modelo pedagógico; en cinco de estas se manifiesta

---

5. Fue el caso del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en Veracruz, México.

utilizar más de un modelo pedagógico, y en uno de ellos se identifican como modelos pedagógicos las modalidades presencial y en línea.

Por su parte, en cuanto a la pregunta “¿Cómo se evalúa a los participantes (función de estudiantes) en las capacitaciones realizadas?”, tenemos que en once de las 28 respuestas se reconoce aplicar algún tipo de evaluación a los servidores públicos capacitados. Sobresalen tres casos: el Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, y el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. En cuanto al primero, aunque en la respuesta a la solicitud se reconoce evaluar a los capacitados en su función de estudiantes y se presenta el instrumento respectivo, esta es más bien una evaluación de satisfacción con la capacitación orientada más bien a evaluar al capacitador. Es evidente que este tipo de instrumentos, aunque importante, no evalúa los conocimientos, las habilidades o las actitudes de los capacitados. En cuanto al segundo, se destaca que en su respuesta ofrece material para poder advertir las competencias diseñadas para cada curso, y que utiliza un “campus virtual de aprendizaje”, donde se incluye la gestión de cursos en línea, tutoriales y cursos presenciales/virtuales en tiempo real. En cuanto al tercero, se destaca el propósito de profesionalizar la capacitación a través de la creación del Centro de Estudios Superiores de la Información Pública y Protección de Datos Personales (CESIP), que es el área responsable en el tema, y cuenta en principio con un propósito organizacional que descansa en prácticas más bien reconocidas en las universidades, asunto que puede ser reconocido en principio como una práctica destacada, igual que en el caso del OGL de la Ciudad de México (tabla 4).

**Tabla 2**  
**Respuestas a la pregunta ¿Cuál es el modelo pedagógico bajo el cual se realizan las capacitaciones que ofrece el órgano garante?**

#	Estado	Instituto	Respuesta
01	Aguascalientes	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	El personal a cargo de las capacitaciones de este órgano garante se encuentra debidamente capacitado por el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a efectos de contar con los elementos técnicos y pedagógicos y estar en la posibilidad de facilitar las temáticas del ámbito de sus respectivas competencias, dicho personal desarrolló competencias para adquirir el perfil de capacitador, preparación y elaboración de los cursos y capacidad para optimizarlos, resumiendo con todo ello las técnicas para facilitar a los grupos los conocimientos objeto del curso.
02	Baja California	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California	Este órgano garante con el objetivo de organizar el contenido didáctico que se imparte en las capacitaciones solicitadas por los Sujetos Obligados del Estado de Baja California, elaboró el programa denominado Centro Estatal de Capacitación en Información Pública y Protección de Datos Personales (CECAIP), el contenido pedagógico de dicho programa está enfocado en homologar la información que se imparte en las capacitaciones, con la finalidad de que un tema en específico pueda ser dirigido a diferentes sectores.
03	Baja California Sur	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur	No se cuenta con ningún modelo pedagógico.
04	Campeche	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	Al respecto se informa que se utiliza el modelo pedagógico tradicional, mediante el cual el capacitador propone que el avance en el aprendizaje se mide a través de una evaluación diagnóstica y una evaluación final.

#	<i>Estado</i>	<i>Instituto</i>	<i>Respuesta</i>
05	Chiapas	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas	EL ITAI Chiapas no cuenta con un modelo pedagógico como tal; sin embargo, se trabaja bajo la modalidad de taller, favoreciendo en todo momento el modelo dialógico que favorezca la participación conjunta y el proceso reflexivo en relación con la participación ciudadana activa y proactiva.
06	Chihuahua	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública	El modelo pedagógico tradicional (con enfoque de conocimiento), el cual hasta abril de 2020 fue de manera presencial, a partir de esa fecha se migró a modelo virtual (digital), derivado de la contingencia de la pandemia Covid-19.
07	Coahuila	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública	El ICAI ofrece capacitaciones dirigidas a dos sectores en específico: a la sociedad civil y a los servidores públicos que conforman los sujetos obligados del Estado. Dentro de todas las capacitaciones se utiliza un modelo basado en el desarrollo de competencias y habilidades, con el objetivo de poner en práctica los conocimientos adquiridos, para que, en el caso de los servidores públicos, se encuentren capacitados para dar correcto cumplimiento a las obligaciones en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, y en el caso de la sociedad civil cuenten con las herramientas necesarias para ejercer efectivamente sus derechos, en las mismas materias.
08	Colima	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima	Modelo constructivista.

#	Estado	Instituto	Respuesta
09	Ciudad de México	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México	<p>... se señala que el modelo pedagógico utilizado en las acciones de capacitación de la Dirección es un modelo constructivista considerando que los aspectos del modelo de constructivismo en la pedagogía nos posibilitan plantearnos el objetivo de la enseñanza, una postura es que los participantes de las acciones de capacitación construyan un conocimiento significativo y alcancen la comprensión cognitiva para favorecer el cambio conceptual, considerando las condiciones emocionales, tanto del instructor como del participante, para lograr niveles satisfactorios de adaptación al contexto y un adecuado bienestar. Definimos los objetivos de aprendizaje, y decimos cuáles son los contenidos que revisarán durante el proceso formativo.</p> <p>Este modelo pedagógico se expresa en las cartas descriptivas de los cursos presenciales introductorios, las cuales se anexan a esta respuesta (anexo 1).</p>
10	Durango	Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	<p>De acuerdo a las capacitaciones que ofrece el órgano garante se realiza por normatividad el Programa Anual de Capacitación por año, se detectan las necesidades de capacitación de los sujetos obligados y de la sociedad civil, después de encontrar las necesidades de capacitación se hace la programación por semana de cada mes del año.</p>
11	Guanajuato	Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato	<p>Con respecto al punto 4, el modelo de las capacitaciones es presencial y por medio de plataformas virtuales con un esquema tradicional.</p>
12	Guerrero	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero	<p>SIN INFORMACIÓN.</p>

#	Estado	Instituto	Respuesta
13	Hidalgo	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo	Tradicional y se empieza a implementar el conductista.
14	Jalisco	Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco	Se informa que tantos ( <i>sic</i> ) las capacitaciones como los programas educativos se imparten Sobre la base del modelo tradicional de cátedra, en modalidad presencial, semipresencial o virtual, respectivamente.
15	Estado de México	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios	SIN INFORMACIÓN.
16	Michoacán	Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	...se informa que las capacitaciones no se realizan bajo un modelo pedagógico definido; sin embargo, estas se llevan a cabo tomando en consideración los estilos de aprendizaje auditivo y visual, con la finalidad de lograr una mayor comprensión de las participantes y los participantes.

#	Estado	Instituto	Respuesta
17	Morelos	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística	<p>El órgano garante se ha interesado en implementar contenidos de boga que profesionalicen a los sujetos obligados, los servidores públicos y la ciudadanía interesada en conocer conceptos y los métodos de solicitar información para ello se han desarrollado temas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Atención a las solicitudes de acceso a la información y derecho ARCO, mediante el sistema INFOMEX.</li> <li>-Gobierno abierto y transparencia proactiva.</li> <li>-Elaboración de Programa Anual de Desarrollo Archivístico.</li> <li>-Introducción del Derecho de Acceso a la Información Pública</li> <li>-Integración del Grupo Interdisciplinario de Archivos.</li> <li>-Uso de SIPOI.</li> <li>-Repositorio de Transparencia.</li> <li>-Denuncias por incumplimiento a Obligaciones de Transparencia.</li> <li>-Atención a recursos de revisión y Comité de Transparencia.</li> <li>-Normatividad de las Obligaciones de Transparencia.</li> <li>-Protección de datos personales y derecho ARCO.</li> <li>-La competencia a desarrollar de cada uno y quienes han diseñado o rediseñado el contenido de la oferta educativa o de capacitación.</li> <li>-La oferta educativa corresponde a la utilidad de los contenidos impartidos (en cualquier modalidad o programa), para los participantes, a fin de cumplir con una necesidad en particular; por ello, esta abarca los siguientes conceptos:</li> <li>-Conocer los conceptos, principios y antecedentes referentes a los temas de Acceso a la Información y rendición de cuentas.</li> <li>-Dominar el marco jurídico actual y sus reformas en materia de transparencia y acceso a la información en el ámbito nacional, así como las atribuciones de los organismos garantes, para su aplicación en la administración pública.</li> <li>-Identificar las obligaciones de transparencia a cumplir, en términos de la Legislatura Local.</li> </ul>

#	Estado	Instituto	Respuesta
	Morelos	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística	<p>-Poder realizar ejercicios prácticos para la difusión de la información de publicación obligatoria.</p> <p>-Reconocer los distintos medios de acceso a la información para el mejor uso y toma de decisiones respecto de la información.</p> <p>-Comprender la función de los archivos para el cumplimiento de la transparencia y el insu- mo para la efectiva rendición de cuentas.</p> <p>-Identificar y analizar el modelo de Gobierno Abierto, Rendición de Cuentas y Transpa- rencia Proactiva.</p>
18	Nayarit	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	El modelo pedagógico bajo el cual se realizan las capacitaciones que ofrece el órgano garante es el tradicional.
19	Nuevo León	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León	Es un modelo tradicional, ya que el instructor se presenta ante el grupo de participantes, apoyado constantemente con material visual y transmite el conocimiento a través de la exposición del contenido de los temas.
20	Oaxaca	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca	Debido a la naturaleza de las capacitaciones, no se puede hablar de un modelo pedagógico empleado en particular para todas, de tal modo que, para los temas básicos, el utilizado es el modelo conductista, pues su finalidad es ubicar a quienes toman la capacitación en los conceptos fundamentales de transparencia. Por otra parte, cuando se trata de abordar temas como lo son las plataformas digitales, entonces se emplea el modelo constructivista, de este modo, quienes reciben la capacitación trabajan los materiales desde una perspectiva real, la capacitación se vuelve completamente práctica, y los capacitadores funcionan más bien como una guía.

#	Estado	Instituto	Respuesta
21	Puebla	Instituto de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla	El modelo tradicional con algunas cuestiones del modelo educacional constructivista.
22	Querétaro	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro	<p>Le informo que las capacitaciones se estructuran e imparten conforme elementos teóricos, normativos y prácticos relativos al Derecho de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales. Al respecto, las principales referencias para la construcción de contenido de las capacitaciones atienden:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) la normatividad nacional (especialmente lo señalado a nivel constitucional y legal, así como los diversos lineamientos emitidos por el Sistema Nacional de Transparencia) y los instrumentos de derecho internacional aplicables;</li> <li>2) el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021, especialmente contemplando el Eje Transversal A Promoción, Difusión y Fomento de la Cultura de la Transparencia y Acceso a la Información: el Eje Temático 2 Derecho de Acceso a la Información (objetivos 2.1, 2.2, 2.3 y 2.6); el Eje Temático 3 Gobierno Abierto, Transparencia Proactiva y SIPOR (objetivos 3.1, 3.2, 3.3 y 3.6), y el Eje Temático 4 Rendición de Cuentas (objetivo 4.3)</li> <li>3) el Programa Nacional de Protección de Datos Personales 2018-2022, especialmente el Eje Temático Transversal 3 Capacitación a los responsables en materia de Protección de Datos Personales (líneas estratégicas 3.1 y 3.2).</li> </ol>

#	Estado	Instituto	Respuesta
23	Quintana Roo	Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo	<p>El IDAIPQROO ha dividido en tres sectores según a quienes dirige las acciones de capacitación, motivo por el cual el modelo pedagógico implementado varía en cuanto a quienes se dirige, como se puede mencionar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Sector Educativo.               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Niñas y niños. Las acciones implementadas en materia de capacitación se basan en un aprendizaje en base a sus experiencias e intereses, permitiéndoles expresar sus experiencias relacionándolas con el tema que se les expone.</li> <li>2. Jóvenes. La capacitación se centra en un aprendizaje basados en la exposición de las experiencias con la finalidad que las repitan, sin embargo no se utilizan evaluaciones del conocimiento adquirido.</li> </ol> </li> <li>b. Sector Sujetos Obligados. En este sector el modelo implementado se base principalmente en transmitir el conocimiento de los temas que se tutelan y no media una evaluación de los contenidos.</li> <li>c. Sector Sociedad en General. Modelo implementado se base principalmente en transmitir el conocimiento de los temas que se tutelan y no media una evaluación de los contenidos. Cabe señalar, que actualmente el IDAIPQROO se encuentra trabajando en una estrategia digital que integra la evaluación de los contenidos transmitidos, así como la evaluación de los expositores.</li> </ol>
24	San Luis Potosí	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí	<p>Asimismo, le informo que se capacita a los servidores públicos de los diferentes sujetos obligados y ciudadanía en general en temas relacionados con la CEGAIIP, tales como transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales, gestión documental, gobierno abierto, transparencia proactiva y rendición de cuentas, en los cuales, el personal de la CEGAIIP, como jefa de Unidad de Verificaciones, titular de la Unidad de Transparencia, director de Análisis, Vigilancia y Gestión, directora de Datos Personales, director Jurídico, director de Tecnologías de la Información, secretaria Técnica y la secretaria de Pleno, en algunos casos han tenido intervención en capacitaciones exponiendo su tema en específico, en los años 2018, 2019 y parte del 2020 se realizaron de manera presencial y debido a regulaciones de salud en resto del año 2020 se han realizado capacitaciones, asesorías y pláticas en línea por medio de Zoom, Google Meet, Whatsapp, etc., con la finalidad de cumplir con lo programado.</p>

#	Estado	Instituto	Respuesta
25	Sinaloa	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa	<p>...si bien, las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y el Reglamento Interior de la Comisión no refieren un modelo pedagógico explícito, es posible construir, inferir o equiparar una construcción mental considerando los componentes que constituyen un modelo pedagógico. En principio la capacitación en el sector público atiende a la base normativa de las leyes previamente señaladas en las que se advierte: 1. Qué se debe enseñar; 2. Por qué se debe enseñar; 3. A quién o a quiénes se debe enseñar; 4. La elaboración de un programa operativo (POA) en el cual se incluyen diversos proyectos de capacitación basados en el presupuesto asignado y la capacidad institucional instalada para responder a obligaciones y facultades legales, el cual (POA) es flexible y semi calendarizado y, describe, cuando le es posible, metodología, modalidad, duración y otras reglas.</p>
26	Sonora	Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	<p>El modelo educativo enseñanza aprendizaje, en nuestro caso, sigue al modelo cognitivista, pues se busca que los sujetos obligados y la ciudadanía, adquieran habilidades de conocimiento y se proporcionan herramientas donde se toman partes de otros modelos, como el modelo tradicional, pues se transmite conocimiento por parte de los capacitadores, instructores o ponentes y del modelo conductivista; se resalta el instruir sobre procedimientos técnicos y las destrezas tanto del sujeto obligado como de la ciudadanía para el ejercicio del Derecho.</p>
27	Tabasco	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública	<p>SIN INFORMACIÓN.</p>

#	<i>Estado</i>	<i>Instituto</i>	<i>Respuesta</i>
28	Tamaulipas	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas	Respecto del modelo pedagógico le informamos, que al ser un organismo que garantiza los Derechos de Acceso a la Información y de Protección de Datos Personales, no se cuenta con un documento relacionado con la formación de conocimiento a través de modelos educativos, ya que el principal objetivo del trabajo desarrollado por esta área, es la de proporcionar a los participantes los elementos normativos que se encuentran en las Leyes de las materias que se tutelan, así como los mecanismos para hacerlos efectivos. Se utilizan diversas técnicas como el uso de contenidos audiovisuales, las conferencias, las asesorías personalizadas y talleres, en los que se proporcionan los procedimientos a implementar para garantizar los derechos. Al tratarse del cumplimiento de normas, los participantes cuentan en su mayoría con experiencia en el ramo del derecho, por lo que los procedimientos y mecanismos que se implementan son similares a otras áreas del ámbito legal. Para quienes no forman parte de ese perfil, se les brinda asesoría y la orientación necesaria a fin de que den cumplimiento a los instrumentos legales.
29	Tlaxcala	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala	Presenciales y en línea.
30	Veracruz	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	SIN INFORMACIÓN.

#	Estado	Instituto	Respuesta
31	Yucatán	Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Modelo Andragógico. La Andragogía es el término utilizado para referirse al conjunto de técnicas de enseñanza orientadas a educar personas adultas.
32	Zacatecas	Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Modelo Activo-Participativo, a través de la exposición del conferencista y/o capacitador con la intervención de los participantes para reforzar conocimientos y exponer preguntas y/o comentarios.

Fuente: Elaboración propia basada en las respuestas obtenidas a través de solicitudes de información.

**Tabla 3**  
Reconocimiento de modelo pedagógico utilizado  
en las capacitaciones de los OGL

#	Estado	Instituto	P4r_cat1
01	Aguascalientes	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	No reconoce modelo pedagógico
02	Baja California	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California	No reconoce modelo pedagógico
03	Baja California Sur	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur	No reconoce modelo pedagógico
04	Campeche	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	Sí reconoce modelo pedagógico
05	Chiapas	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas	No reconoce modelo pedagógico
06	Chihuahua	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública	Sí reconoce modelo pedagógico
07	Coahuila	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública	Sí reconoce modelo pedagógico
08	Colima	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima	Sí reconoce modelo pedagógico
09	Ciudad de México	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México	Sí reconoce modelo pedagógico
10	Durango	Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales	No reconoce modelo pedagógico
11	Guanajuato	Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato	No reconoce modelo pedagógico
12	Guerrero	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero	SIN INFORMACIÓN

*La capacitación a servidores públicos: El papel que desempeñan en tareas de capacitación los órganos garantes de México en materia de derecho a la información y a la protección de datos personales*

#	Estado	Instituto	P4r_cat1
13	Hidalgo	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo	Sí reconoce modelo pedagógico
14	Jalisco	Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco	Sí reconoce modelo pedagógico
15	Estado de México	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios	SIN INFORMACIÓN
16	Michoacán	Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	No reconoce modelo pedagógico
17	Morelos	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística	No reconoce modelo pedagógico
18	Nayarit	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	Sí reconoce modelo pedagógico
19	Nuevo León	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León	Sí reconoce modelo pedagógico
20	Oaxaca	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca	Sí reconoce modelo pedagógico
21	Puebla	Instituto de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla	Sí reconoce modelo pedagógico
22	Querétaro	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro	No reconoce modelo pedagógico
23	Quintana Roo	Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo	No reconoce modelo pedagógico
24	San Luis Potosí	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí	No reconoce modelo pedagógico
25	Sinaloa	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa	No reconoce modelo pedagógico
26	Sonora	Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Sí reconoce modelo pedagógico
27	Tabasco	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública	SIN INFORMACIÓN

#	Estado	Instituto	P4r_cat1
28	Tamaulipas	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas	No reconoce modelo pedagógico
29	Tlaxcala	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala	Sí reconoce modelo pedagógico
30	Veracruz	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	SIN INFORMACIÓN
31	Yucatán	Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Sí reconoce modelo pedagógico
32	Zacatecas	Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Sí reconoce modelo pedagógico

Fuente: Elaboración propia basada en las respuestas obtenidas a través de solicitudes de información.

**Tabla 4**  
Repuestas a la pregunta "¿Cómo se evalúa a los participantes (función de estudiantes) en las capacitaciones realizadas?"

#	Estado	Instituto	Respuesta	Realiza evaluación a capacitados
01	Aguascalientes	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	Por medio de cuestionarios diseñados especialmente para la evaluación de los participantes, estos pueden ser de manera física o digital, que de manera anexa al presente se le remite para su conocimiento. [Evaluación a los ponentes, no a los participantes].	No
02	Baja California	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California	Durante las capacitaciones realizadas se evalúa de tres formas a los participantes, con el fin de conocer el nivel de conocimiento adquirido. - Evaluación Diagnóstica: se inicia con preguntas generales en relación al tema o módulo impartido, con el fin de identificar la cantidad de participantes que tienen algún conocimiento previo sobre la materia. - Evaluación Formativa: al concluir el tema, se pregunta a cada participante sobre los conceptos expuestos para reforzar la adquisición de conocimiento. - Evaluación Final: se realiza un cuestionario al finalizar la sesión.	Sí
03	Baja California Sur	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur	No se realizan evaluaciones en las capacitaciones.	No

#	Estado	Instituto	Respuesta	Realiza evaluación a capacitados
04	Campeche	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	<p>Se hace su conocimiento (<i>sic</i>) que durante el año 2018 la metodología con la cual se evaluaban a los participantes en las capacitaciones realizadas se detalla a continuación: 1. Al llegar, el participante deberá firmar la lista de asistencia a la capacitación; 2. El participante deberá permanecer todo el tiempo en la capacitación; 3. El participante deberá la evaluación (<i>sic</i>) de aprendizaje diagnóstico; 4. El participante deberá llenar la ficha de Evaluación de Calidad; 5. El instructor dará instrucciones para que el participante realice la evaluación final y en su caso, la realización de un trabajo final en la que se apliquen los conocimientos adquiridos; 6. El participante entregará en tiempo y forma su evaluación y en su caso, su trabajo final a la Dirección de Capacitación y Promoción; 7. La Dirección de Capacitación y Promoción se coordina con el instructor del curso para calificar las evaluaciones y los trabajos finales; 8. Se le notifica al participante si desea realizar las correcciones pertinentes, las cuales deberá entregar en el tiempo en que se le indique; 9. El instructor entrega a la Dirección de Capacitación y Promoción el listado de los participantes acreditados; 10. La Secretaría Ejecutiva autoriza la lista de acreditados cotejando la lista de asistencia y evaluación de los participantes. A partir de enero de 2019, se agregó a la metodología anterior los siguientes puntos: 1. El participante deberá registrarse previamente en el formulario en línea que se les envía junto con el oficio de invitación al curso; 2. A partir de ello se elabora la lista de asistencia, la cual el participante deberá firmar al llegar a la capacitación.</p>	Sí

#	Estado	Instituto	Respuesta	Realiza evaluación a capacitados
05	Chiapas	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas	Dado que el ITAP Chiapas no es una institución educativa formal, no hay mecanismos de evaluación, solamente se acreditan los cursos y talleres con la asistencia, mediante constancias de participación.	No
06	Chihuahua	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública	Dadas las condiciones actuales de la pandemia, no se realizan evaluaciones a los participantes derivado que todas las capacitaciones son virtuales, sin embargo, se tiene planeado aplicar una serie de exámenes virtuales, a fin de corroborar la adquisición de conocimientos por parte de los participantes.	No
07	Coahuila	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública	Para la evaluación de los participantes asistentes a las capacitaciones emitidas, se realiza la aplicación de cuestionarios de evaluación, como mecanismo para medir la retención de la información transmitida. Por lo que hace a las y los servidores públicos capacitados presencialmente por la Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia no se aplica una evaluación; en el caso de capacitaciones que se impartan a distancia, como es el caso del curso denominado "Operación y funcionalidades del SIMOT: Procesos de carga, actualización y borrado de registros", se aplicó un cuestionario vía electrónica (a distancia), el cual consta de 10 reactivos de opción múltiple. ...la Dirección de Gestión Documental y Procedimientos aplica un cuestionario evaluando a los participantes al final del curso". La forma de evaluar a los participantes en las capacitaciones realizadas, es mediante la aplicación de una evaluación sobre el tema impartido.	Sí

#	Estado	Instituto	Respuesta	Realiza evaluación a capacitados
08	Colima	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima	La evaluación consiste en la aplicación de exámenes posteriores a la sesión de capacitación, de acuerdo a la materia, en la que también se incluye un formato para evaluación del ponente.	Sí
09	Ciudad de México	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México	...los participantes al final de cada acción de capacitación, sea en modalidad a distancia o presencial, de igual manera que en los tutoriales, se realiza un cuestionario de opción múltiple, este es calificado y registrado en el Campus Virtual de Aprendizaje. Disponible en: <a href="https://cava.infocdmx.org.mx/">https://cava.infocdmx.org.mx/</a>	Sí
10	Durango	Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales	No se considera una evaluación a los servidores públicos o a la sociedad civil, se contempla una evaluación al ponente que desarrolla la capacitación.	No
11	Guanajuato	Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato	Respecto al punto 6 se informa que no se realizan evaluaciones a los participantes en las capacitaciones que se realizan, únicamente se aplican encuestas de satisfacción y se evalúan a los capacitadores.	No

#	Estado	Instituto	Respuesta	Realiza evaluación a capacitados
12	Guerrero	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero	SIN INFORMACIÓN.	SIN INFORMACIÓN
13	Hidalgo	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo	No se evalúa con un modelo establecido, hasta este momento. Sin embargo, se ve reflejado en las evaluaciones de portales y en el número de recursos que se interponen.	No
14	Jalisco	Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco	En el caso de los programas académicos llevados ( <i>sic</i> ) a cabo por la Coordinación de Investigación y Programas Educativos, se evalúan conforme a lo establecido en el Reglamento General del Centro de Estudios Superiores de la Información Pública y Protección de Datos Personales, también por señalado ( <i>sic</i> ) por las autoridades del ITEI y del CESIP, así como por los requisitos de egreso, establecidos desde la convocatoria de cada diplomado, especialidad, taller o curso ofertado, por lo que varía la forma de evaluación de los estudiantes, dichos programas educativos pueden conocerlos en...	Sí

#	Estado	Instituto	Respuesta	Realiza evaluación a capacitados
15	Estado de México	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios	SIN INFORMACIÓN.	SIN INFORMACIÓN
16	Michoacán	Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	...se informa que el Departamento de Capacitación y Vinculación Ciudadana, adscrito a la Coordinación de Investigación y Capacitación de este instituto no realiza evaluaciones a los participantes capacitados.	No
17	Morelos	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística	Al final del desarrollo de cualquiera de los programas impartidos (talleres, diplomados, cursos, capacitaciones, etcétera), se practica a los participantes una Encuesta de Diagnóstico ( <i>sic</i> ) de Aprovechamiento del Aprendizaje, además, de que se contempla (de acuerdo con la modalidad), la entrega de proyectos o trabajos para acreditar un reconocimiento o diploma, que de fe de la profesionalización de un tema en transparencia. Asimismo, la evaluación a los estudiantes o participantes se realiza a través de cuestionarios, aplicados por el responsable de cada programa, al término de cada programa.	Sí

#	Estado	Instituto	Respuesta	Realiza evaluación a capacitados
18	Nayarit	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	La herramienta mediante la cual se evalúa a los participantes en las capacitaciones realizadas es mediante cuestionarios.	Sí
19	Nuevo León	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León	Se realiza una evaluación final escrita, así como una inicial e intermedia. Estas últimas son de manera verbal y se llevan a cabo en el desarrollo de la sesión, a través de una interacción entre el instructor y los participantes.	Sí
20	Oaxaca	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca	Hasta el momento en las capacitaciones que desarrolla el órgano garante no se realizan evaluaciones a los participantes, únicamente se desarrollan talleres como casos prácticos para tener una relación estrecha con los derechos que tutela el órgano garante.	No
21	Puebla	Instituto de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla	El ITAIPUE, en algunas de sus capacitaciones, pide a los participantes requerir una encuesta y/o una evaluación, con la finalidad de verificar que se cumpla con los objetivos de las mismas.	No

#	Estado	Instituto	Respuesta	Realiza evaluación a capacitados
22	Querétaro	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro	Mediante encuestas de calidad.	No
23	Quintana Roo	Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo	En los eventos de capacitación que lleva a cabo este Instituto por el momento no se realizan evaluaciones como se señala en el punto 4.	No
24	San Luis Potosí	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí	SIN INFORMACIÓN	SIN INFORMACIÓN
25	Sinaloa	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa	... debe precisarse al solicitante que la CEAIIP no evalúa a los participantes de sus capacitaciones; sin embargo, en muchos casos, se otorga una constancia por asistir a ellas.	No
26	Sonora	Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	La evaluación se realiza en base a la correcta observación del Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, tanto para la Ciudadanía como para los Sujetos Obligados, con independencia de que esporádicamente se realizan exámenes de conocimiento.	No

#	Estado	Instituto	Respuesta	Realiza evaluación a capacitados
27	Tabasco	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública	SIN INFORMACIÓN	SIN INFORMACIÓN
28	Tamaulipas	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas	A partir del presente año se implementan mecanismos de evaluación a los participantes de los talleres, aplicando exámenes de conocimientos; por razón de la contingencia sanitaria solo se han aplicado dos evaluaciones a los participantes en los cursos realizados por el Instituto y su preparación fue realizada por la Comisión de Tecnologías de la Información y Plataforma Nacional de Transparencia, ya que el curso fue elaborado por dicha instancia. La aplicación de evaluaciones se estableció como parte de los acuerdos tomados en el marco de la Red Nacional por una Cultura de la Transparencia para identificar el conocimiento adquirido por los participantes en las acciones de capacitación que realizan todos los institutos de transparencia del país.	Sí
29	Tlaxcala	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala	La evaluación a los participantes varía, dependiendo de la actividad a desarrollar.	Sí
30	Veracruz	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	SIN INFORMACIÓN	SIN INFORMACIÓN

#	Estado	Instituto	Respuesta	Realiza evaluación a capacitados
31	Yucatán	Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	El personal de la dirección de Capacitación Cultura de la Transparencia y Estadística es responsable de diseñar los contenidos que corresponden a la oferta educativa de capacitación, en relación a las pláticas impartidas a los estudiantes, la Dirección de Vinculación y Comunicación ha sido responsable de diseñar los contenidos, como se describe en el documento antes mencionado.	No
32	Zacatecas	Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Se evalúa al capacitador-instructor, los procesos de utilidad, expectativas cumplidas y la calidad en atención, a través de una Ficha de Evaluación de Calidad. La Dirección de Capacitación, Promoción y Vinculación con la Sociedad no realiza evaluación de conocimientos adquiridos, se ha puesto a disposición de la sociedad y servidores públicos un chat online, correos electrónicos y líneas telefónicas directas para cualquier retroalimentación o dudas concernientes en materia de acceso a la información y protección de datos personales.	No

Fuente: Elaboración propia basada en las respuestas obtenidas a través de solicitudes de información.

## CONCLUSIONES

Es posible encontrar evidencia de que la capacitación a los servidores públicos en México debe estar en la agenda académica. Particularmente en el caso de los órganos garantes en materia de transparencia, derecho a la información y protección de datos personales, se pueden observar elementos que confirman ciertos vacíos que sin duda deberían atenderse.

En primer término, existe confusión en distintos órganos garantes con respecto a la idea de modelo pedagógico y la íntima relación que tienen los modelos educativos con la evaluación de los participantes. La evaluación es entendida en términos generales como un asunto irrelevante, aun a pesar de reconocerse el uso de un modelo pedagógico. En la mayoría de las respuestas se advierte la ausencia de lineamientos o currículos que orienten la práctica en capacitación.

En segundo término y sobre la base de las respuestas, existen razones suficientes para sospechar que los indicadores relacionados con las actividades de capacitación se reducen al número de servidores públicos capacitados o al número de sujetos obligados atendidos, y no al propósito fundamental de aportar para la adquisición o la mejora de competencias para el trabajo que desempeñan. Se advierte un propósito para realizar la actividad, pero no para que sea efectiva.

Sin duda alguna, tomar la capacitación como práctica en los órganos garantes es un campo fértil que permitirá en un primer momento caracterizar con intensidad el objeto de estudio, para posteriormente comprender las relaciones causales entre las variables para la construcción de propuestas de solución.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2006) *Gobernanza y gestión pública*. México Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Auditoría Superior de la Federación (Cámara de Diputados) (2014). *Informe para el Consejo General sobre el Estudio Comparado "Servicios de Carrera en el Estado Federal" de la Auditoría Superior de la Federación*. Ciudad de México.

- Disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201403-31in\\_01P04-00.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201403-31in_01P04-00.pdf).
- Chen, C.-A., Hsieh, C.-W. y Chen, D.-Y. (2019). "Can Training Enhance Public Employees Public Service Motivation? A pretest-Posttest Design", *Review of Public Personnel Administration*, pp. 1–22. Disponible en: doi: 10.1177/0734371X19872244.
- Flórez, R. O. (1994). *Pedagogía del conocimiento*. Bogotá: McGraw Hill.
- LGTYAIP (2015). "Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública". Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/LGTAIP.pdf>.
- Lugo Dávila, A. A. (2013). *La función pública en México: de la selección y profesionalización en el servicio profesional de carrera*. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/22830/1/T34729.pdf>.
- Milhem, W., Abushamsieh, K. y Pérez Aróstegui, M. N. (2014). "Training Strategies, Theories and Types". *Journal of Accounting - Business & Management*, 1, pp. 12–26.
- OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (1997). *Public Service Training in OECD Countries*. 16. París. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/5kml619ljznn-en>.
- Orazi, D., Turrini, A. y Valotti, G. (2013). "Public Sector Leadership: New Perspectives for Research and Practice". *International Review of Administrative Sciences*, pp. 486–504. Disponible en: doi: 10.1177/0020852313489945.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *16. Paz, justicia e instituciones sólidas: metas del objetivo 16*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>. Consultado: 25 de septiembre de 2021.
- Owens, P. (2006). "One more Reason not to cut your Training Budget: The Relationship between Training and Organizational Outcomes", *Public Personnel Management*, 35, pp. 163–172. Disponible en: <https://journals-sagepub-com.wdg.biblio.udg.mx:8443/doi/pdf/10.1177/009102600603500205>.
- Picardo, Ó. (Coord.), Escobar, J. C. y Balmore, R. (2005). *Diccionario enciclopédico de Ciencias de la Educación*. San Salvador, El Salvador: Colegio García Flamenco. Disponible en: <https://eduso.files.wordpress.com/2008/06/diccionario-de-ciencias-de-la-educacion.pdf>.
- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (2018). *La importancia de la capacitación para las y los trabajadores*. Disponible en: <https://www.gob.mx/profedet/es/articulos/la-importancia-de-la-capacitacion-para-las-y-los-trabajadores?idiom=es>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Rusa W., A. C. y Fischer, V. D. (2017). "Promoting Training and Professional Development in Government: The Origins and Early Contributions of SPoD". *Public Administration Quarterly*, 41, pp. 219–232. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26383411>.

- Weber, M. (1920). *El político y el científico*. México: Alianza Editorial.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wooldridge, B. (1988). "Increasing the Productivity of Public-Sector Training". *Public Productivity Review*, xii, pp. 205–217. Disponible en: [https://www.jstor.org/stable/3380133?seq=1&cid=pdf-reference#references\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/3380133?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents).

# GOBERNANZA DEMOCRÁTICA PARA LA MIGRACIÓN, LA HOSPITALIDAD Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA: ODS 10

Democratic governance for migration, hospitality and  
sustainable development in Latin America: SDG 10

VÍCTOR MARTÍN FIORINO<sup>1</sup>  
*Universidad El Bosque, Colombia*

FLOR ÁVILA HERNÁNDEZ<sup>2</sup>  
*Universidad Católica de Colombia, Colombia*

## INTRODUCCIÓN

En el arco que va desde las Metas del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y una Agenda que despliega y busca generar compromisos con las proyecciones para el 2050, los grandes nudos problemáticos de las sociedades latinoamericanas se agrupan en la convergencia de tres desafíos principales: las dificultades para garantizar la supervivencia de las personas, el fortalecimiento de los mecanismos de convivencia, y el avance y consolidación de las estrategias de cuidado de los bienes comunes, bajo la orientación de los ODS y en el marco de la sostenibilidad. Desde tales nudos se desprenden procesos en espiral abarcadores de un gran número

- 
1. Docente de la Universidad El Bosque, Colombia. ORCID: 0000-0003-4057-7974.
  2. Docente de la Universidad Católica de Colombia. ORCID: 0000-0002-0509-7249.

de retos sociales, económicos, educativos, políticos y tecnológicos para los cuales resulta necesario desarrollar la capacidad de generar opciones en escenarios de gran limitación, tomar decisiones inteligentes y hacerse corresponsables de los efectos de las estas a través de alianzas que permitan gestionar los problemas y alcanzar gradualmente los objetivos propuestos.

Como señala I. M. Doval, la política es, desde siempre, un saber decisonal (Doval, 2003). Abarcando niveles de decisión sobre la vida en común que afectan los planos de lo personal, lo organizacional y lo social, en el saber político convergen formas decisionales analíticas, deliberativas y activas que ponen de manifiesto un conjunto de capacidades para: a) hacerse cargo de la dimensión política de *facticidad*, como plataforma descriptiva y analítica; b) manejar inteligentemente la dimensión de *actualidad*, como escenario deliberativo de valoración y priorización, y c) desplegar la dimensión de *posibilidad*, como elección prudente y compromiso ético con la sociedad y sus sectores más vulnerables (Martin-Fiorino, 2017). En la intersección de tales dimensiones se encuentran el replanteamiento del tema de la gobernanza democrática en contextos globales y regionales y el abordaje crítico de sus principales desafíos, entre los cuales es necesario incluir la gestión de las migraciones masivas.

## **INTERDEPENDENCIA, GOBERNANZA Y COOPERACIÓN: BASES DE LA VIDA EN COMÚN**

En un mundo y una Latinoamérica que, según la expresión del premio Nobel de Economía, M. Spence, marchan a “velocidades múltiples”, se sitúa uno de los temas centrales del tiempo presente: la gobernanza efectiva, como espacio para buscar alternativas a la disfuncionalidad de las democracias tradicionales y a la inviabilidad de los sistemas autocráticos. El problema planteado por este autor se centra especialmente en la tensión entre la economía global y un nuevo enfoque para la toma de decisiones en la política mundial, que, sin embargo y desde su visión, se encaminan hacia una “convergencia inevitable” (Spence, 2012). Coincidentemente, y contextualizando la construcción de una buena gobernanza en el espacio de las relaciones entre Occidente y Oriente, N. Berggruen y N. Gardels

proponen un cambio de lógica para transformar las relaciones económicas y geopolíticas en el marco de la creciente interdependencia propia del tiempo presente (Berggruen y Gardels, 2012), como base de lo que denominan “gobernanza inteligente para el siglo xxi”.

La noción de interdependencia, que se sitúa en el núcleo del concepto y la práctica de la gobernanza democrática, remite a la capacidad de aceptar, gestionar y aprender del encuentro con lo diverso, más allá de la relación de hegemonía; como interdependencia constructiva, permite hacer de ella una herramienta para la integración social y política y para la construcción del bien común y la gestión de los bienes comunes. La teoría de la interdependencia, surgida en el ámbito de las relaciones internacionales en los años setenta del siglo xx, con autores como Robert Keohane y Joseph Nye (1977), se planteó en su momento como un modelo para explicar un conjunto de problemas de política internacional y darles respuesta. En su núcleo como modelo de interdependencia compleja, está siendo hoy replanteada para abordar, entre otros, el problema de las migraciones masivas y sus efectos sobre la política y la economía.

De igual modo, como han mostrado M. Barajas Escamilla y L. Aguilar (2013), la interdependencia se halla estrechamente articulada a los conceptos de gobernanza y cooperación, y se constituye en una perspectiva crítica para entender el desarrollo, abordar la solución de conflictos y formular esquemas de gestión política y económica. En la línea de este enfoque de la gobernanza, estudiada como gobernanza transfronteriza y estrechamente ligada a la problemática de las migraciones, cabe enfatizar en la necesidad de una visión sistémica capaz de dar cuenta de la complejidad de los efectos humanos, sociales, políticos, económicos y culturales de los procesos de migración masiva que marcan hoy, entre otras regiones de mundo, a Latinoamérica.

Un enfoque integral y humano de la migración requiere hoy el replanteamiento del concepto de *polis* como unidad racional sistémica para la convivencia (Martín-Fiorino, 2019), abierta a los desafíos de la ciudadanía mundial y a la ciudadanía intercultural, como lo han planteado, entre otros, A. Cortina y M. Nussbaum. Para un cambio de paradigma en la gestión de las migraciones es necesario apuntar a un nuevo universalismo humanitario, radicalmente diferente de las formas de hegemonía

representadas por los “universalismos” de la *tecnópolis* como gobierno de las máquinas al servicio de poder, o de la *cosmópolis* del mercado global, en sus pretensiones de homogeneidad productivo-consumista.

Los falsos universalismos de una tecnología o de un mercado sin límites requieren ser reemplazados por la universalidad de una ciudadanía abierta al respeto y la acogida de lo diferente, basada en la solidaridad, la cooperación y los derechos humanos, enriquecida por el uso responsable y humanizador de la tecnología y orientada a la re-energización ciudadana del ser humano migrante, como inteligencia y libertad llamadas a la asociatividad, más allá de toda forma reductiva basada en la desvalorización o la discriminación.

Las respuestas a este desafío necesitan el establecimiento de la vida como política, asumiendo la responsabilidad de su conocimiento, valoración, protección, cuidado y proyección. Una gestión de la vida en común que toma en cuenta la diversidad y complejidad de sus problemáticas, pero también capaz de ver y activar las oportunidades implícitas en estas, para desarrollar herramientas comunicativas que posibiliten el desarrollo de nuevas formas de compatibilidad, complementación y cooperación y lo mejoren.

## **MIGRACIÓN EXPERIENCIA DE LO HUMANO**

La convicción de que todo ser humano es un migrante ha estado presente con mucha fuerza en numerosos trabajos recientes de antropología, historia, ética, política, sociología y teología, entre otras, que han desarrollado espacios o perspectivas reflexivas y críticas sobre lo humano desde la tensión conflictiva entre irrupción y rechazo, entre acogida y xenofobia, entre aprender a convivir en la diferencia o aferrarse a sobrevivir en la obsesión de la seguridad. La definición del humano como “migrante por naturaleza” —propuesta por diversos autores en el marco de las exigencias actuales de acogida y hospitalidad— se enfrenta a la dura realidad contemporánea de las migraciones, plasmada, de manera muy elocuente, en los rostros de la humanidad migrante del grupo escultórico instalado en 2020 en la plaza San Pedro de Roma. El fenómeno actual de las migraciones, mirado

en su dureza pero también en su potencialidad rehumanizadora, pone de manifiesto el nexo que desde siempre —aunque nunca antes con las características globales del presente— articula la experiencia de los humanos, la condición humana y la naturaleza de lo humano.

La migración, especialmente en América Latina, está marcada hoy por la experiencia humana de la fragmentación social, la dispersión geográfica y la tensión entre la defensa de las frágiles bases económicas de la supervivencia. Su gobernanza efectiva requiere la renovación de los mecanismos de acogida, que incluyen, entre otros y en su base, una educación para la hospitalidad, la formación de personal gubernamental en el manejo de la conflictividad asociada al fenómeno migratorio y la apertura de posibilidades de inserción laboral y aporte a la economía de la sociedad de recepción.

Esta puede transformarse en sociedad de acogida por medio de un trabajo sostenido (no solo espasmódico y puntual) que integre a su población, junto a los migrantes, en la construcción progresiva de unas bases más justas para la convivencia, mediante políticas para la transformación de los sistemas de distribución de la riqueza, la renovación de los acuerdos de gobernabilidad en alianza con universidades, empresas, asociaciones de la sociedad civil y organismos multilaterales, y el replanteamiento de la gobernanza democrática centrada en el desarrollo de la ciudadanía compleja e incluyente (Cortina, 2017).

En el marco de un mundo globalizado e interconectado al cual Latinoamérica se encuentra articulada por nexos decididos desde relaciones asimétricas de poder e implementados de manera homogeneizadora en beneficio del mismo, surge como desafío reconocer y valorar la diversidad, para defender la propia y respetar la ajena, en una articulación que constituye la relación identitaria del *ser con otros*. Frente a la presión hacia la uniformidad representada principalmente por el poder los mercados y las hegemonías políticas, en las sociedades latinoamericanas contemporáneas una de las manifestaciones más fuertes de la diversidad, con sus inseparables aspectos de complejidad y conflictividad, es la de las migraciones masivas, como irrupción del otro, emergencia de lo no esperado y puesta a prueba de las bases mismas de la convivencia y de los discursos que la fundamentan.

A través de las experiencias de hombres y mujeres concretos, históricos, biográficos, en la conflictividad de las migraciones masivas va emergiendo la condición humana como espacio para realizar, desde la supervivencia necesaria —en medio de tensiones, luchas, consensos y disensos— la construcción de condiciones para el *vivir bien*, como *vivir-con*: la convivencia, como espacio progresivamente descubierto en el pensamiento, construido en la cultura, compartido en la educación, organizado en los sistemas políticos y favorecido u obstaculizado por estructuras económicas. Para ello es necesario superar las ideas, discursos y prácticas hegemónicas y monoculturales y dar paso a modos de pensar, relacionarse y actuar que muestren que el ser de lo humano “se dice de muchas maneras”, desde nuevas prácticas democráticas y multiculturales.

## BASES ÉTICAS Y POLÍTICAS DE LA HOSPITALIDAD

La noción de hospitalidad, examinada como experiencia de una relación interpersonal y social y también como exigencia ética, evidencia una estrecha relación con la práctica, el concepto y la *ob-ligación* del cuidado, instancia esta última previa a todo pacto en la medida en que no responde solamente a un imperativo racional, sino también involucra a la persona en todas sus dimensiones (Cortina, 2017). Las raíces latinas *hospitalis*, *hospitalitas* remiten a la consideración de una disposición —marcada por lo afectivo, lo racional y lo espiritual (lo que convoca una *razón cordial*)— hacia alguien, una o más personas, en situación de precariedad o vulneración. La naturaleza humana vulnerable, la condición de vulnerabilidad y las situaciones de vulneración están presentes en la experiencia de la relación interpersonal receptor-migrante, especialmente en tiempos de riesgo laboral generalizado, precariedad económica y afectación de la salud.

La persona vulnerada —en tanto pobre, enfermo, migrante, excluido— es el referente de la hospitalidad, como exigencia de justicia en primer término, pero fundamentalmente como mandato ético de atención, cuidado y acompañamiento. Los modelos antropológicos y éticos presentes en la base de la práctica de la hospitalidad remiten a características ausentes en las culturas marcadas por la indiferencia y el descarte, por

las manipulaciones objetivantes (la persona explotada) y por las nuevas expresiones de nacionalismo, xenofobia y disimulado (o abierto) racismo que se ensañan con el migrante, por ser diferente, y sobre todo con el migrante como diferente *pobre*, según lo han mostrado los estudios sobre la *aporofobia* o rechazo al pobre (Cortina, 2017).

La figura de la hospitalidad se vincula, por una parte, a la acción de prestar asistencia y auxilio al necesitado (curar sus heridas, proveer a su necesidad de alimento o vestido), así como prestar consuelo a su pesadumbre desde la compasión. Por otra parte, la hospitalidad como acto de acoger al otro —extranjero, migrante, refugiado—, y hacerlo desde el acercamiento a su condición de persona en condición de fragilidad y afectación, más allá de todo cálculo de beneficio o de cualquier obligación de contraprestación.

La exigencia moral de hospitalidad encuentra su fundamento en la *ética de la acogida*, propuesta por Emmanuel Levinas en la primera mitad del siglo xx, y que abarca, entre otras, a la bioética nacida en los años setenta, la ética del cuidado surgida en los años ochenta y con un auge importante en el comienzo del siglo xxi, las éticas de la compasión y, más explícitamente, la ética de la hospitalidad, propuesta por Daniel Innerarity, como una ética de la solidaridad. A su vez, la práctica de la hospitalidad forma parte de las políticas de fomento y construcción de la convivencia ciudadana en el marco de la gobernanza democrática.

En sus fundamentos éticos, la hospitalidad es a) en primer término, una *experiencia humana* de encuentro, que excluye toda relación de objetivación, instrumentalización o aprovechamiento; b) en segundo término, una *categoría antropológica* que permite interpretar al ser humano en su condición de socialidad y politicidad, como constructor de vida en común; c) en tercer término, una *práctica social inteligente* (racional y emocional) de construcción de “comunidad extendida”, que asume el riesgo de abordar positivamente la diferencia, aceptándola, respetándola, aprendiendo de ella y asociándose al diferente (migrante) para construir relaciones colaborativas en pluralismo y desde la solidaridad.

Como experiencia, pone a prueba el modo de abrirse al diferente, no desde el temor sino a partir de la disposición afectiva (Arendt, 2001), que nos permite valorar al otro como fuente de aprendizajes posibles. En este

sentido, la construcción de convivencia consiste en ir ampliando, en una especie de movimiento rehumanizador en espiral ascendente, los niveles de comunidad que somos capaces de construir con el otro cercano, el otro conocido y el otro lejano —unidos todos ellos por el concepto de *alteridad*, que los incluye—, lo cual es especialmente necesario en las situaciones de recepción del extranjero, el migrante o el refugiado.

Como categoría, implica un esfuerzo hermenéutico que nos capacite para la reflexión, la escucha y el comprender lo que siente y experimenta el otro, como ser humano frágil y necesitado, aunque no siempre entendamos o necesariamente compartamos sus ideas. Por otra parte, la hospitalidad como categoría mueve a construir un lenguaje de la convivencia para comprenderse mutuamente y, progresivamente, compartir unos significados básicos que permitan construir proyectos comunes.

Finalmente, como práctica social, la hospitalidad está presente en las estrategias discursivas destinadas a analizar, a la luz de la razón y desde las exigencias humanitarias, las causas de las actitudes de rechazo, mediante la aclaración de los temores, la reafirmación de la dignidad de las personas y el convencimiento sobre las ventajas de las políticas de acogida inteligente (Innerarity, 2001). Ello permite impulsar un conjunto de áreas concretas de trabajo (ayudas inmediatas, empleo, educación, capacitación, inserción en la economía), que se constituyen progresivamente en estrategias de construcción de comunidad.

## **HOSPITALIDAD, PERSONA Y COMUNIDAD**

La gestión de la migración, como parte del desafío de construir “comunidad extendida” en entornos inhóspitos y de supervivencia, es un desafío ético y racional que debe ser asumido en alianza de actores. Constituye una tarea que se cumple en condiciones difíciles, debido a la precariedad de las economías de los países latinoamericanos, dificultades que se agudizan durante una pandemia y en el escenario de pospandemia. Para abordarla es necesario, en primer término, tomar como punto de partida inmediato las fortalezas que representan las iniciativas ya existentes que los diferentes actores (universidades, empresas, gobiernos, iglesias, fundacio-

nes) han venido realizando con la sociedad, y apoyarlas mediante nuevas estrategias de difusión, participación y financiamiento. Los logros iniciales de esas iniciativas muestran que es posible abordar la emergencia migratoria con estrategias colaborativas creativas y eficaces que empoderen a las comunidades.

En segundo término, y dentro de las características de la gobernanza democrática, exige poner en marcha mecanismos deliberativos para la toma de decisiones conjuntas de una alianza operativa de actores frente a problemas concretos, superando una visión solo centrada en intereses sectoriales —aunque respetando las necesidades sectoriales legítimas, valorándolas y enriqueciéndolas desde una mirada sistémica del valor de lo común y de la conveniencia de lo compartido—. Estas alianzas permiten a los actores concertados volverse más valiosos en su propio espacio, agregar valor social y humano a sus actuaciones y convertirse en referentes de responsabilidad social en su territorio.

En tercer término, hay que convertir tales iniciativas, alianzas y acciones, con un sentido de sostenibilidad y rehumanización, en herramientas permanentes para la construcción de sociedades más justas, solidarias y prósperas, actuando desde la comprensión de la importancia de incluir a los diferentes (migrantes) en el tejido ético-social para que, dejando atrás las condiciones de *des-ciudadanía* (erosión de su papel en la sociedad), y abriendo el espacio al ejercicio de la *ciudadanía compleja* (Cortina, 2017), se les permita sumarse como agentes a la construcción de comunidad abierta, negociando las divergencias y ampliando las convergencias.

Reconstruir la capacidad de encuentro, de negociación de las diferencias y de formulación de acuerdos, es reconstruir la capacidad de futuro. En tal sentido, y con particular referencia a la gestión inteligente de los procesos migratorios, la gobernanza democrática tiene, especialmente en América Latina, el reto de reconstruir la *capacidad de futuro*, en el marco del desarrollo de capacidades (Sen, 2001).

Ante el reto, marcado al mismo tiempo por exigencias de eficacia y de solidaridad, de *cómo hacer posible el encuentro* entre personas, grupos y comunidades, la ética de la hospitalidad puede ayudar a la gobernanza democrática a ver las prioridades en el conflictivo espacio de sociedades marcadas por la confrontación de los ciudadanos entre sí (por la super-

vivencia), de los grupos sociales (por intereses), de los ciudadanos con el Estado (por los derechos a la protección) y, frecuentemente, de los ciudadanos con los migrantes (por temor).

Ser hospitalarios y acoger al otro en la propia vida como tejido de relaciones comunicativas (poner-en-común), y no solo en el territorio propio como dimensión material de la vida o en la propia jurisdicción como dimensión institucional, es expresión concreta de solidaridad como práctica de encuentro no condicionado. La irrupción de los migrantes pone a las sociedades (en sus gobiernos, instituciones y organizaciones), a los ciudadanos y a cada persona, en la disyuntiva de verse: a) desde la actitud de *rechazo o indiferencia*; b) desde la óptica de la *recepción* pasiva, defensiva, o c) desde la perspectiva de la *acogida*, activa y capaz de ver, valorar e integrar a los diferentes —migrantes, pobres, refugiados— en su condición de personas, familias y grupos que, al integrarse, desde su fragilidad y mediante el cuidado mutuo, generan la oportunidad de construir comunidad extendida.

La irrupción del migrante, en relación con los retos de la gobernanza democrática para la toma de decisiones concertadas que refuercen los lazos comunitarios, lleva a distinguir y articular, mediante mecanismos deliberativos, los tres principales niveles de comunidad: a) la *comunidad de origen* (referencia a un pasado único), que, en un mundo globalizado e hiperconectado, pierde la importancia que poseía en formas anteriores de regulación de la convivencia; b) la *comunidad de vida* (referencia al presente compartido), espacio propiamente político en el que se sitúa el desafío de la acogida y de la integración del migrante; c) la *comunidad de destino* (referencia a un futuro común), lugar de la apuesta por el largo plazo, la rehumanización y la sostenibilidad (Martin-Fiorino, 2017). En esta perspectiva, la gobernanza democrática se encuentra ante el desafío de “gobernar el futuro” (Caputo, 2013), que, en relación con problemas como la violencia, el cambio climático o el crecimiento de la desigualdad, entre otros, se vuelve un reto acerca de la posibilidad misma del futuro.

La ética de la hospitalidad, como aporte a la gobernanza democrática en las sociedades latinoamericanas, se hace cargo de los procesos de emergencia migratoria entendiéndolos como la aparición abrupta de condiciones de seria —o aun extrema— afectación de las personas en su dignidad,

y lo hace como exigencia de una justicia específica, en el marco de las exigencias éticas siempre presente en la gestión de la diversidad, la complejidad y la conflictividad de los procesos migratorios como territorios de confrontación (con prevalencia de reacciones de egoísmo, rechazo e insolidaridad), que pueden devenir espacios de concertación, solidaridad y cooperación entre países, etnias y culturas. Ligado a ello, apunta a contribuir a la toma de decisiones políticas orientadas a la superación de los sistemas de opresión de personas, grupos o comunidades, con vistas a fortalecer *otra* convivencia y *otro* desarrollo posibles.

Las migraciones, en particular en las condiciones de pandemia, están rodeadas de situaciones de amenaza real para la vida de las personas más vulnerables y con menor acceso a los mecanismos de protección social. Ello conlleva la necesidad de ejecutar acciones urgentes de *protección*, a las cuales, sin embargo, deben sumarse políticas, estrategias y acciones que pongan en práctica acciones de *cuidado*, en el sentido de atención eficaz y acompañamiento permanente a los migrantes como población vulnerable. De la emergencia, y desde el imperativo ético de valorar, proteger y cuidar la vida, pueden surgir, en el sentido de *emerger*, nuevas posibilidades y potencialidades que permitan mejorar la seguridad de la supervivencia, el entramado legal de la coexistencia y el tejido ético-político de la convivencia.

## EMERGENCIA, MIGRACIÓN Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

Los últimos años han estado marcados por la pandemia de la covid-19, cuya veloz propagación a escala mundial ha cambiado la vida como la conocemos y nos ha introducido en la denominada “nueva normalidad”. La realidad actual está marcada por las distintas medidas que han debido tomarse para contrarrestar la pandemia, que van desde lo personal (cumplimiento estricto de medidas sanitarias, uso de mascarillas, distanciamiento social, confinamiento) hasta otras que han afectado a la sociedad entera (restricciones horarias para el funcionamiento de diversos sectores de la economía o su plena paralización, cierre de fronteras internas y externas, establecimiento de nuevos requisitos para la migración, prohibición de viajes hacia o desde los países más afectados).

La pandemia ha representado un golpe muy duro para la humanidad, y nos ha dejado imágenes sumamente dolorosas que incluyen hospitales llenos, fallecidos en las calles, migraciones de miles de personas recorriendo largas distancias a pie, pobreza y desempleo con el colapso económico, entre otras. Pero, a su vez, no ha impedido la sucesión de diversas crisis, tanto relacionadas con conflictos humanos (la situación de Afganistán, Yemen y otros países que atraviesan conflictos armados, y las diversas crisis migratorias que tiene lugar en diferentes regiones del mundo), o por catástrofes naturales asociadas al cambio climático (inundaciones, incendios forestales, sequías, entre otras). Este conjunto de causas ha producido grandes movimientos migratorios, generalmente de población vulnerable. Como señala Martin Fiorino:

las situaciones de persecución, enfrentamiento armado, racismos e intolerancias generan desplazamientos y migraciones forzadas de carácter masivo que representan formas negadoras de la posibilidad de elegir la felicidad, como la desciudadanía (Kliksberg, 2001) o la apatridia (Ávila Hernández *et al.*, 2020) y sus consecuencias que provocan mayor desamparo en poblaciones especialmente vulnerables (Martin Fiorino *et al.*, 2021, p. 141).

No obstante, existen lecciones importantes que aprender de esta pandemia. En primer lugar, nos ha permitido reconocer la interdependencia humana en áreas esenciales como la seguridad y la salud, donde las acciones individuales tienen un efecto sobre nuestro entorno y la seguridad de cada uno repercute directamente en la seguridad de toda la comunidad. Por otro lado, el distanciamiento y el confinamiento han recordado la importancia de nuestra intersubjetividad cotidiana, evidenciando cómo el contacto con nuestros seres queridos, con nuestro entorno y nuestra comunidad constituye una de las experiencias fundamentales de la existencia humana.

Adicionalmente, la pandemia ha puesto en evidencia las masivas desigualdades económicas y sociales que existen en todo el mundo, lo que puede observarse en el hecho de que los individuos más vulnerables han sido los más afectados por el virus. El caso de los migrantes es de particular atención. El estatus de inmigrante ha significado para millones de

personas en todo el mundo la imposibilidad o la limitación para acceder a servicios médicos esenciales y a programas de asistencia económica y alimentaria.

Al mismo tiempo, el confinamiento ha golpeado de forma severa el sector de los servicios y la economía informal, sectores de suma importancia para la población migrante. Además de todo ello, las restricciones al movimiento, y en particular al cruce de fronteras y a los vuelos internacionales, han impedido a muchos migrantes regresar a sus países de origen. Estas personas se convierten en una carga para sistemas de salud colapsados, y son los últimos en la lista de prioridades gubernamentales, lo que significa un aumento de la pobreza. Sin olvidar que la pandemia ha servido como excusa para reforzar prejuicios raciales o xenofóbicos, como se ha visto, entre otros casos, en los ataques a personas de origen asiático en varias partes del mundo.

Ante todo esto, existe la obligación de realizar cambios drásticos en la forma como el mundo funcionaba antes de la covid-19. Problemas agudos como la pandemia, la emergencia climática y las crisis migratorias refuerzan la necesidad de impulsar cambios drásticos en la forma de ver el mundo, a partir de una revaloración de la ética de la hospitalidad y de la acogida, del reconocimiento de la fraternidad y el respeto a la dignidad humana, fundamento irrenunciable e imprescriptible.

En el campo particular de la migración, adoptar un paradigma inspirado en la ética de la hospitalidad constituye una obligación moral que parte del reconocimiento de la dignidad como característica universal del hombre y que permitirá evitar en gran medida el sufrimiento de millones de personas en todo el mundo. Como señala Innerarity:

Frente a la ilusión de que resulta posible vivir orillando razonablemente el infortunio, la idea de hospitalidad nos recuerda algo peculiar de nuestra condición: nuestra existencia quebradiza y frágil, necesitada y dependiente de cosas que no están a nuestra absoluta disposición, expuesta a la fortuna. Por eso, sufrimos penalidades, necesitamos de los otros, buscamos su reconocimiento, aprobación o amistad (Innerarity, 2008, p. 38).

Pero también existen fundamentos prácticos para exigir esta transformación, en la medida en que un nuevo paradigma migratorio facilitará alcanzar un desarrollo sostenible y beneficiará tanto a los migrantes como a las sociedades que los reciben.

## **ÉTICA DE LA HOSPITALIDAD Y MIGRACIÓN**

Durante siglos todos los aspectos relativos a la migración han estado sujetos a la voluntad estatal por el principio de soberanía. El Estado es el único que posee la autoridad de decidir quién puede o no ingresar a su territorio, aunque regularmente existen leyes que, en relación con los ciudadanos del país de que se trate, limitan esta autoridad a través de medidas que han reconocido derechos de los ciudadanos, como el derecho a abandonar el país de origen, el derecho a la libre circulación interna, la prohibición de deportación de nacionales, entre otros.

Pero estas medidas no se extienden a las personas que no poseen la nacionalidad del Estado en cuestión. Los extranjeros, por lo general no gozan de los mismos derechos de entrada y circulación, y deben cumplir los procedimientos establecidos por el Estado para poder entrar, circular y vivir en este. Estos procedimientos incluyen la tramitación de una visa, cuyo otorgamiento es una decisión soberana inapelable del Estado emisor y, aunque existen vías adicionales para obtener una permanencia legal en otro Estado, a través, por ejemplo, de la solicitud de asilo, se trata de una excepción para casos de emergencia y, nuevamente, sujeta a la libre determinación del Estado anfitrión.

Esto se debe a que, pese a los avances en materia de derechos humanos, nuestra concepción del derecho sigue atada a la noción de ciudadanía, y no a la dignidad inherente al ser humano. En la práctica, cada Estado vela por los derechos e intereses de sus ciudadanos, mientras los extranjeros solo reciben la asistencia indispensable o, en muchos casos, especialmente cuando se trata de inmigrantes indocumentados, no reciben ningún tipo de protección.

El atar los derechos a la nacionalidad, que a su vez se fundamenta en la ascendencia familiar o en las circunstancias del nacimiento (*ius sanguini*

y *ius solis*), ha dado lugar a lo que Quadros llama el principio del tercero excluido del derecho internacional; con ello se alude a la separación de los individuos en dos categorías, ciudadanos y no ciudadanos, con claras diferencias en los derechos de cada uno (Quadros, 2012, p. 23). Este hecho tiene como consecuencia el desconocimiento de los derechos fundamentales de igualdad, de dignidad y del principio de universalidad de los derechos humanos, debido a que “la condición ciudadana eleva en derechos a personas frente a otras” (Ávila Hernández *et al.*, 2019, p. 88).

Este paradigma, que se ha mantenido durante siglos, no solo se encuentra obsoleto, dados los importantes avances en materia de derechos humanos, sino además ha sido sumamente dañino y ha ocasionado la pérdida de miles de vidas en el caso de personas que se han visto imposibilitadas de emigrar de lugares donde su vida peligra, por la negativa de los Estados vecinos a recibirlos. Además, los obstáculos para los migrantes, sumados a un bajo nivel de integración en la sociedad, pueden llevar al aumento de la pobreza y la marginación, lo que a su vez despierta mayores sentimientos de xenofobia entre la población y los gobernantes, que se reflejan en nuevas restricciones migratorias. Un interminable círculo vicioso de odio y sufrimiento, que no beneficia ni al Estado y sus ciudadanos, ni mucho menos a los migrantes.

La ética de la hospitalidad nos invita a realizar un cambio drástico que reconozca el derecho a emigrar de todas las personas, sin sacrificar la soberanía nacional. La idea no es nueva, y su primer pionero fue el ilustre filósofo alemán Immanuel Kant, en su célebre obra *Sobre la paz perpetua*, donde afirma:

Se trata en este artículo, como en los anteriores, de derecho y no de filantropía, y hospitalidad (*Wirthbarkeit*) significa aquí el derecho de un extranjero a no ser tratado hostilmente por el hecho de haber llegado al territorio de otro... No hay ningún derecho de huésped en el que pueda basarse esta exigencia (para esto sería preciso un contrato especialmente generoso, por el que se le hiciera huésped por cierto tiempo) sino un derecho de visita, derecho a presentarse a la sociedad, que tienen todos los hombres (Kant, 1998, p. 27).

En esta obra el filósofo alemán propone una hospitalidad entendida como el derecho de cada persona a no ser objeto de tratos hostiles o discriminatorios en el territorio de otro Estado, sino a que se reconozca un derecho de visita, que no es otra cosa que el derecho a “presentarse ante la sociedad”, lo que para el autor derivaba de la condición humana y del hecho de que la superficie terrestre era una esfera, todos los territorios estaban conectados y todo individuo tiene el mismo derecho que cualquier otro a estar en determinado lugar y establecer relaciones, sean civiles o comerciales, con los locales (Ávila Hernández *et al.*, 2019, p. 99).

Esta idea se ha visto compartida y respaldada no solo desde ámbitos filosóficos, sino igualmente desde los religiosos. Como señala Ferrari en su artículo sobre el pensamiento del papa Juan XXIII:

El Papa escribía que todos los seres humanos del mundo, en cuanto hijos del mismo padre celestial, gozaban de igual dignidad y por eso tenían el derecho a mudarse si las condiciones de sus países de origen no les permitían construirse una vida digna. En *Pacem in Terris* se encuentra así, la importante afirmación de que de la dignidad humana descende el derecho a emigrar y Juan XXIII (1963d) recordaba que “es un deber de las autoridades públicas admitir a los extranjeros que llegan y, en cuanto lo permita el verdadero bien de su comunidad, favorecer los propósitos de quienes pretenden incorporarse a ella como nuevos miembros” (núm. 106) (Ferrari, 2021, p. 103).

La hospitalidad, en el sentido al cual nos referimos, constituye un concepto más amplio y profundo que otros conceptos cercanos, como el de tolerancia. Esta última se ha convertido en el “quid de la globalización”, principio promovido como base para las interacciones interculturales, pero resulta insuficiente, en la medida en que se constituye como una forma de hospitalidad limitada, atada a la voluntad del más fuerte, de aquel que tolera, y no es una herramienta que permita a los otros más vulnerables (los tolerados) superar la marginación e integrarse a la sociedad, ya que su participación en ella está condicionada (Noguero, 2013, pp. 174-175).

En el mismo sentido, el filósofo Jacques Derrida señala la diferencia entre ambos conceptos y sus prácticas en los siguientes términos:

Si yo creo ser hospitalario porque soy tolerante, es que deseo limitar mi acogida, mantener el poder y controlar los límites de mi casa [*chez moi*], de mi soberanía, de mi yo puedo (mi territorio, mi casa, mi lengua, mi cultura, mi religión, etcétera). La tolerancia sigue siendo una hospitalidad escrutada, sometida a vigilancia, avara, celosa de su soberanía. Digamos que, en el mejor de los casos, forma parte de lo que yo llamo hospitalidad condicional, la que practican generalmente los individuos, las familias, las ciudades o los Estados (Derrida, citado por Borradori, 2003).

Para Derrida la tolerancia tiene implícita la subordinación del otro a las condiciones establecidas por el anfitrión; es concedida por este y está sujeta a su voluntad y soberanía. En este sentido, Derrida la cataloga como una “hospitalidad condicionada”, basada en un principio contractual (el otro se somete a la voluntad del que lo recibe a cambio de ser tolerado), que se diferencia de la hospitalidad universal kantiana, cuyo origen es el derecho del individuo de visitar otro Estado y entablar relaciones con sus ciudadanos.

Todo esto dentro del límite de lo posible, ya que el propio Derrida señala que una hospitalidad pura, que él denomina “hiperbólica”, una hospitalidad basada en la incondicionalidad y en la apertura plena, sería utópica. Sin embargo, la búsqueda de la hospitalidad plena debe llevar a la búsqueda de una utopía bajo riesgo de renunciar a una mejor coexistencia y convivencia entre los humanos (Noguero, 2013, pp. 176-177).

Lamentablemente, los sistemas jurídicos modernos, pese a predicar incansablemente la universalidad de los derechos humanos, permanecen aún estructurados y sistematizados sobre la base de un paradigma contractual, donde la soberanía estatal sirve de excusa para el no reconocimiento de derechos universales, debido a la ya señalada relación entre el estatus de ciudadano y los derechos subjetivos. Desde esta perspectiva, la categoría de “ciudadano” pasa a ser el verdadero centro del sistema político y jurídico, con la subsecuente exclusión de los no ciudadanos, pese a tratarse de personas, único requisito para ser titulares de derechos humanos universales.

## **MIGRACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

La necesidad de cambiar los principios y paradigmas que por siglos han regulado la migración no solo se debe a argumentos éticos, morales, fi-

losóficos o religiosos. Existe evidencia para demostrar que un cambio en la forma como se regula la migración puede ser beneficiosa para diversos sectores de la economía y ayudaría a la consecución de diversos fines del Estado, como la disminución de la pobreza, el aumento del trabajo y el incremento de los ingresos medios. Igualmente, la migración y el desarrollo sostenible son temas que tienen muchos puntos de contacto que han sido señalados por diferentes autores y organizaciones internacionales.

Según estimaciones de 2018, los migrantes, pese a representar únicamente el 3% de la población global, producen más del 9% del PIB, además de aportar al país de origen de destino diversos beneficios que incluyen aumento de la fuerza de trabajo, transferencia de capacidades y recursos financieros. No obstante, “si la migración está mal administrada puede tener un impacto negativo en el desarrollo, poner en peligro a los migrantes, someter a tensiones a las comunidades y minimizar los beneficios en materia de desarrollo” (OIM, 2018, p. 11).

Existen muchos efectos socioeconómicos positivos de la migración para los países de destino. En primer lugar, desde hace años se observa una tendencia hacia el envejecimiento poblacional en los países occidentales más desarrollados, generalmente los que reciben más migrantes. El flujo migratorio, principalmente formado por personas jóvenes, permite contrarrestar esta tendencia y evitar que el envejecimiento poblacional cree un desbalance potencialmente catastrófico en el sistema de seguridad social del Estado receptor (Albo y Ordaz Díaz, 2011, pp. 4-5).

Las poblaciones locales se ven igualmente favorecidas por la migración. Como señala la National Academy of Sciences de los EE.UU., citada por Altamirano:

De acuerdo con un modelo económico básico, con certeza podemos afirmar que la inmigración produce ganancias económicas netas para los residentes domésticos por muchas razones. Al nivel más básico los inmigrantes cubren la demanda laboral y contribuyen a la producción de nuevos productos y servicios. Sin embargo, a pesar que los inmigrantes tienen menores salarios, los grupos domésticos ganan más. Las ganancias de los grupos domésticos se deben a varias fuentes; por el lado de la producción, la inmigración permite una mayor productividad de los grupos domésticos (Altamirano, 2004, p. 308).

La migración tiene también efectos positivos en la política fiscal y monetaria, pues aumentan los ingresos fiscales al haber más contribuyentes. Efectos más directos pueden observarse igualmente en el aumento del consumo, ya que los migrantes, como toda la población, necesitan productos y servicios que adquieren con dinero, lo que contribuye a estimular la economía. Igualmente, los inmigrantes permiten aumentar la fuerza laboral y además la complementan, sea al tratarse de trabajadores calificados que llegan a un Estado donde existe una carencia de estos en determinados sectores laborales, sea al tratarse de trabajadores no calificados, quienes por lo general toman los trabajos menos deseados por los trabajadores locales, y llenan así este vacío (Albo y Ordaz Díaz, 2011, pp. 6-7).

Otro beneficio es el que proviene de las remesas. Generalmente, la discusión acerca de las remesas suele girar alrededor de su importancia para la economía del país de origen, por ser en algunos casos una fuente de ingreso significativa para el PIB de dicho Estado. No obstante, también pueden tener efectos positivos para el país de acogida:

Otro efecto beneficioso de las corrientes de remesas es su contribución al desarrollo del sector financiero del país receptor. Por una parte, las familias que las reciben por intermedio de una de estas entidades pueden convertirse en clientes y optar por otros productos tales como cuentas de ahorro y créditos; por la otra, aportan un ingreso relevante y estable a sectores financieros usualmente poco desarrollados, lo que promueve su expansión, y pueden destinarse a la inversión inmobiliaria. Es por ello que las instituciones financieras han empezado a mostrar un gran interés por las remesas. Es el caso de algunos bancos y cajas de ahorro de países occidentales que han establecido acuerdos con sus contrapartes de los países que tienen más población migrante, lo que se traduce en una mayor agilidad y seguridad de los envíos y en una reducción de los costos de transferencia. En parte, esta estrategia busca que el giro de remesas facilite la “bancarización” de los emigrantes en los países de destino (CEPAL, 2019, p. 57).

Como se indicó previamente, estos beneficios solo pueden materializarse si la migración se produce de forma segura, estable y regular, y si el Estado adopta las medidas necesarias para facilitar e incentivar la inclusión de la población migrante en todas las áreas. Dicho lo anterior, no sorprende

que dentro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible existan varias metas directamente relacionadas con la buena gobernanza migratoria:

- Meta 4.b. De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo.
- Meta 8.8. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.
- Meta 10.7. Facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.
- Meta 10.c. De aquí a 2030, reducir a menos de 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%.
- Meta 16.9. Proporcionar acceso a identidad jurídica, en particular mediante el registro de nacimientos.
- Meta 17.18. Aumentar la disponibilidad de datos desglosados por condición migratoria.

A fin de determinar la aplicación de una adecuada política migratoria en cumplimiento con los objetivos del desarrollo sostenible, la OIM ha desarrollado los *Indicadores de Gobernanza de la Migración* (MGI, por su sigla en inglés), como una herramienta que consiste en un test para determinar la existencia y el avance de un Estado en la adopción de políticas migratorias bien administradas y en la gobernanza de la migración, atendiendo a seis ámbitos en especial, que son el cumplimiento de la normativa y los estándares internacionales relativos a la migración, el compromiso y la cooperación internacional, los avances en materia de bienestar socioeconómico de los migrantes, la atención a la migración como un fenómeno

multidimensional y el garantizar una migración segura y ordenada que respete la dignidad humana (OIM, 2018, p. 74).

Para Asako Okai, secretaria general Adjunta de la ONU y directora de la Oficina de Crisis del PNUD, existen tres aspectos clave para que la migración favorezca al desarrollo sostenible: a) en primer lugar, la decisión de migrar debe ser una elección voluntaria del migrante; b) para lo cual se debe hacer frente de forma radical a aquellos factores negativos que se han constituido como los grandes motores de la migración, como los conflictos armados, la pobreza y las catástrofes naturales asociadas al cambio climático; c) para abordar estos factores se necesita una acción coordinada global, lo que fue planteado como una meta en el marco de los Objetivos del Milenio. Como requisitos, Okai señala la defensa del Estado de Derecho, mayor transparencia estatal, instituciones estatales más fuertes, promoción de la educación y acciones específicas vinculadas a contrarrestar los efectos del cambio climático (Okai, 2020).

Por otro lado, reforzando lo señalado antes, la integración de los inmigrantes de forma regular, ordenada y segura trae beneficios socioeconómicos para el Estado receptor. Esta integración ha de ser plena y debe incluir la inclusión en las áreas educativas, laborales, de salud, transporte, servicios, agricultura, entre otras, lo que, según estimados de Okai, aportaría aproximadamente un billón de dólares anuales a la economía global (Okai, 2020).

Por último, otro factor importante es la educación de los jóvenes, que se oriente al desarrollo de capacidades para su integración en el mercado laboral, y que esto pueda serles útil tanto en el país de destino como en su país de origen. Este proceso se ve facilitado por la capacitación en las nuevas tecnologías digitales, que permiten a los jóvenes aumentar su competitividad y estar globalmente conectados. Al mismo tiempo, el desarrollo de nuevas habilidades y la facilitación para conseguir empleos permitirá alejarlos de la economía informal, donde sufren el riesgo de ser explotados o carecen de oportunidades para desarrollarse (Okai, 2020).

## CONCLUSIONES

La migración es un fenómeno que ha existido a lo largo de toda la historia humana y que previsiblemente seguirá existiendo por muchos años en el futuro. Lamentablemente, en la actualidad la mayor parte de la migración está motivada por fenómenos negativos, como la pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades, la violencia, la guerra, la persecución y la discriminación, entre muchos otros.

La realidad para millones de migrantes es que en los países de destino deben enfrentar igualmente condiciones muy negativas, y son excluidos, no disfrutan de los mismos derechos de los nacionales, son víctimas de racismo y xenofobia y, en muchos casos, son señalados como responsables de los males de la sociedad que se niega a incluirlos.

Reconociendo la migración como una realidad que no puede detenerse, cabe señalar que la forma en la que hoy en día es regulada y administrada por los diversos Estados, tomando como prioridad la conveniencia nacional y no los derechos humanos, es directamente responsable del sufrimiento de millones de personas. Frente a ello, existe una obligación moral de replantear la forma como se ha regulado en una mayoría de países el movimiento migratorio, que a todas luces es contraria a los derechos y a la dignidad humana.

Frente al paradigma tradicional se alza un paradigma inspirado en la ética de la hospitalidad, fundamentada en el reconocimiento del derecho del otro de entrar a un Estado y entablar relaciones de mutuo beneficio, afianzadas en la coexistencia pacífica y en la construcción de convivencia. Desde esta perspectiva, el Estado pasa a ser el responsable de facilitar la inclusión de los migrantes respetando y garantizando sus derechos.

Pero este análisis no se agota dentro del ámbito filosófico o de los derechos humanos. La migración tiene un impacto socioeconómico altamente significativo, con un alto número de beneficios para la economía en áreas tales como la fuerza laboral, la productividad, el consumo de bienes y servicios, entre otros, beneficios que solo pueden materializarse si existe una buena gobernanza migratoria; es decir, políticas que faciliten y garanticen un proceso migratorio seguro y digno, y que favorezcan la inclusión de los migrantes en el país de destino.

No obstante, dentro del paradigma actual esa buena gobernanza (gobernanza efectiva, inteligente como se ha señalado en párrafos anteriores) es dejada de lado y en su lugar persiste, como patrón frecuente y generalizado, una actitud de hostilidad hacia los migrantes. Como consecuencia de esto, no solo no se alcanzan los beneficios potenciales, sino además se crean o agudizan serios problemas sociales, como el aumento de la pobreza y de la dependencia de los servicios del Estado, el desempleo y la explotación de personas, entre otros.

Sobre la base de lo expuesto, es posible concluir que existe una apremiante necesidad de adoptar un modelo de gobernanza migratoria fundamentado en la ética de la hospitalidad, no solo para disminuir el sufrimiento humano asociado a las malas prácticas en la administración de la migración, sino también para disfrutar de los beneficios que esta es capaz de aportar tanto para el país de origen como el país de destino.

## REFERENCIAS

- Albo, Adolfo y Ordaz Díaz, Juan (2011). *Los efectos económicos de la migración en el país de destino. Los beneficios de la migración mexicana para Estados Unidos*. BBVA research. Documento de Trabajo Número 11/17, mayo 2011.
- Altamirano, Teófilo (2004). La sostenibilidad de la migración transnacional: costos y beneficios. *Panorama actual de las migraciones en América Latina*, p. 299.
- Arendt, Hannah (2001). *La condición humana*. Madrid: Tecnos.
- Ávila Hernández, Flor María y Agudelo Giraldo, Oscar (2019). “Paradigmas emergentes de la ciudadanía cosmopolita y la ética de la hospitalidad”. *Op-ción*, Año 35, Especial núm. 2, pp. 81-120.
- Barajas Escamilla, María y Aguilar, Luis (2013). *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Berggruen, Nicolás y Gardels, Nathan (2012). *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*. Bogotá: Taurus.
- Borradori, Giovanna. (2003). *Filosofía en una época de terror: Diálogos con Jürgen Habermas y Jacques Derrida*. Madrid: Taurus.
- Caputo, Dante (2013). *Gobernando el futuro*. México: FCE.

- CEPAL (2019). *Migración y desarrollo sostenible: la centralidad de los derechos humanos. Textos seleccionados 2008-2019*. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44864/4/S1900738\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44864/4/S1900738_es.pdf).
- Cortina, Adela (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre*. Madrid: Paidós.
- Doval, Inés María (2012). Los procesos políticos y de toma de decisión. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6893/ev6893.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6893/ev6893.pdf).
- Ferrari, Francesco (2021). “Persona y felicidad en el magisterio de Juan XXIII (1958-1963)”. En Santa Cruz-Vera, Dalia (Comp.). *Persona y felicidad. Aportes desde la educación, la filosofía, la historia, la ética, la política, el derecho y la bioética*. Colección Maestros, núm. 5. Universidad Católica de Colombia.
- Innerarity, Daniel (2008). *Ética de la hospitalidad*. Barcelona: Editorial Quintero.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.
- Martin-Fiorino, Víctor (2017). De la violencia a la palabra. La recuperación del espacio político. *Cultura Latinoamericana*, 25 (1), pp. 122-132.
- (2019). “Desde una ética de la hospitalidad. Reflexiones sobre ciudadanía, democracia y migración”. *Journal of Mediterranean Knowledge*, 2 (3), pp. 56-73.
- y Muñoz-Buitrago, Darwin (2021). “Persona, convivencia y felicidad. Condiciones ético-políticas y educativas para la construcción de la felicidad”. En Santa Cruz-Vera, Dalia (Comp.). *Persona y felicidad. Aportes desde la educación, la filosofía, la historia, la ética, la política, el derecho y la bioética*. Colección Maestros, núm. 5. Universidad Católica de Colombia.
- Noguero, Félix (2013). “La hospitalidad como condición necesaria para el desarrollo local”. *Hospitalidade*, vol. X, núm. 2. Universidade Anhembi Morumbi.
- Okai, Asako (2020). *Una migración que funcione para el desarrollo sostenible*. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. Disponible en: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/blog/2020/making-migration-work-for-sustainable-development.html>.
- OIM (2018). *La migración en la agenda 2030*. Disponible en: <https://www.refworld.org/pdfid/5bbf92c94.pdf>.
- Quadros, José (2012). *O estado plurinacional e o direito internacional moderno*. Curitiba: Jurua.
- Sen, Amartya (2001). *Ética de las capacidades*. Madrid: Tecnos.
- Spence, Michael (2012). *La convergencia inevitable: El futuro del crecimiento económico en un mundo de velocidades múltiples*. Madrid: Taurus.

# EL ENFOQUE TERRITORIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

The territorial approach in public policies

ALBERTO ARELLANO RÍOS<sup>1</sup>  
*El Colegio de Jalisco, México*

## INTRODUCCIÓN

Este ensayo académico se da un ámbito de la reflexión conceptual y contextual acerca de las políticas públicas con enfoque territorial. Se trata de una disertación para comprender el proceso de instauración del enfoque territorial en las políticas públicas. Para ello se esboza la institucionalización de la administración pública, la forma cómo surge el enfoque de políticas públicas y, posteriormente, se intenta descubrir la importancia de la dimensión territorial y su convergencia con la disciplina de las políticas públicas.

En las líneas escritas se detallan ideas y la experiencia en la docencia y la investigación en estas temáticas. Son ideas que invitan a actualizar la travesía disciplinar y a cavilar en los que en las políticas públicas una veta se está construyendo en México. Las que imperan son perspectivas funcionales y espaciales de tipo geográfico y económico, principalmente; en ellas queda la impresión de que los territorios son homogéneos en su

---

1. Profesor-investigador en El Colegio de Jalisco. Doctor en ciencias sociales por el CIESAS. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores-CONACYT, nivel II. Sus temas de investigación son el análisis político, los gobiernos locales y las políticas públicas. Correo electrónico: aarellano@coljal.edu.mx.

interior y la relación entre territorios, si bien dan cuenta de las asimetrías, no resaltan las situaciones conflictivas y de poder.

## **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

El enfoque de las políticas públicas forma parte de la disciplina de la Administración Pública. La ciencia social más tardía en institucionalizarse; cuya rémora en sus debates internos y cómo se relaciona con el entorno profesional de la educación universitaria, es en la idea de formar en una disciplina o una profesión. Al ser una ciencia aplicada, debido a su intención de resolver problemas políticos, sociales, sociales y culturales que se catalogan como “problemas públicos”, sus debates tienen que ver con sus límites disciplinares y la forma como dialoga con otras ciencias, así como de transmitir saberes prácticos que ayuden en el servicio público. No obstante, quizá sea una disciplina que difícilmente se pueda delimitar, mejor se comprende la Administración Pública “como una caja de herramientas”.

De este modo, el desarrollo teórico de la Administración Pública como práctica y disciplina, y dentro de ella los enfoques imperantes, están correlacionados con las transformaciones que ha sufrido el Estado moderno occidental. En un primer momento, y relacionado con el Estado liberal, el desarrollo teórico de la administración pública estaba circunscrito al derecho público administrativo, y ello conformó la vieja o clásica escuela de la Administración Pública. Luego, en una segunda fase, y en el Estado de bienestar, emergen las políticas públicas, ciencia, disciplina o enfoque ese es un debate. En una tercera etapa —en lo que fue una crítica al Estado benefactor— de disciplinas como la filosofía, la economía y la ciencia política, en la administración pública gana terreno la teoría de las organizaciones. Para finales de la década de 1980 y toda la década de 1990, en la administración pública —y ya en Estados neoliberales y adelgazados— la gestión pública y la nueva gestión pública son los enfoques imperantes y se hacen políticas y prácticas (Arellano, 2010). Ya adentrados en la primera y la segunda décadas del siglo XXI, la gobernanza (la vieja y la nueva) es el lente con que se quiere analizar los asuntos públicos y la acción gubernamental.

El devenir de la disciplina de la Administración Pública como ciencia social se da a finales del siglo XIX, y está relacionado con las transformaciones del Estado y la forma como se erigen las corrientes de análisis y estudio del Leviatán y sus estructuras institucionales y organizativas. De tal manera que en la existencia del Estado liberal clásico se erige la vieja escuela de Administración Pública. En esta etapa hay un Estado que se encarga de la paz pública, así como de ser el garante de las relaciones entre los particulares por medio del orden legal. No es casualidad que haya sido el derecho que se encargará de cimentar las primeras reflexiones sobre la naturaleza y características del Estado moderno. Y haya sido el derecho administrativo el soporte teórico y los abogados los profesionales para incrustarse en sus estructuras. Así, la importancia de ciertos principios jurídicos en el ejercicio y servicio público, la distinción entre organismos centrales y descentralizados, considerar la línea de mando y las leyes que se expedían y regulaban el poder público, eran lo central en su estudio.

Luego, con la crisis del capitalismo (1929), hubo también una crisis del Estado liberal clásico. Y para su rescate del capitalismo y la democracia frente al fascismo y el socialismo soviético, el Estado transita hacia un Estado social (*Welfare State*). El Estado es “social y de derecho” en la medida en que la acción estatal, si bien reconoce la libertad individual y reconoce derechos, ahora está obligada a generar las condiciones materiales para que estos se puedan ejercer. En dicho entorno surge el enfoque de políticas públicas, el cual será descrito más adelante.

Los cuestionamientos hacia el Estado de bienestar provinieron de la Filosofía (Friedrich August von Hayek), la Economía (Milton Friedman), la Ciencia Política (Samuel Huntington, Michel Crozier y Joji Watanuki) y la teoría de las organizaciones. Se criticó el tamaño del Estado, sus problemas de déficits, la sobrecarga de la democracia y/o que hasta ese momento las ciencias sociales no podían estudiar las rutinas y prácticas de las organizaciones públicas y las estructuras institucionales. El Estado sufre una etapa de transición y redefinición. El auge de la teoría estructural funcionalista, y concretamente el de la caja negra del sistema político de David Easton, fue cuestionado por el enfoque organizacional para observar los procesos administrativos y relaciones entre los miembros por la búsqueda del fin compartido. En esta etapa son importantes el fordismo,

el taylorismo, el toyotismo y concentrarse en el comportamiento administrativo (H. Simon).

Se llega así a la instauración del Estado neoliberal. Dicho Estado se concibe como garante del orden jurídico, pero en un plano meramente instrumental. Se desempeña de la mejor manera cuando se ocupa de manera óptima de las funciones de seguridad y la administración de justicia, dejando lo demás al mercado. En la Administración Pública, en tanto disciplina, es la gestión pública el enfoque dominante encargado de estudiar y analizar las estructuras administrativas y organizaciones del Estado. Su adelgazamiento y su retiro de asuntos sociales hacen que impere el principio de ver al ciudadano como cliente. El mercado y algunos postulados de la administración privada se trasladan al ámbito de la administración pública. Luego, la nueva gestión pública retoma la idea democrática para reinventarse y tratar de corregir los viejos problemas burocráticos que persistían.

En esa etapa viene otra de transición del Estado. Se conoció como la globalización económica y tecnológica. En ella se dieron la apertura económica y la democratización que terminaron por no solucionar los problemas sociales y económicos de las sociedades. Surgen movimientos de crítica al capitalismo global, se da la instauración regímenes híbridos y movimientos populistas de izquierda y derecha que cuestionan la institucionalidad de los regímenes democráticos. Los estudios gubernamentales respondieron con la gobernanza como una nueva forma de gobierno, coordinación y cooperación entre el gobierno, la sociedad y el mercado.

Y, pese a que los enfoques nacen y predominaron en ciertas fases históricas, no significa que desaparecieron o no sean útiles, sino que se incrustan en un debate teórico mayor, y que al menos abordan o ensalzan una parte de esa amplia “cebolla con diversas capas” que es la administración pública. Y uno de ellos es el enfoque de políticas públicas, perspectiva que en los siguientes párrafos será delineada.

## **EL ABC DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Las políticas públicas, entendidas como enfoque, no dejan de ser útiles y con mucho potencial en México. Desde que se introdujo la disciplina, allá

por la década de 1980, el potencial de sus corrientes y metáforas es nodal. Un pupilo de política y gobierno se adentra en las políticas públicas al distinguir reflexivamente entre las diferencias entre *polity*, *politics* y *policy*. Si bien en español el sentido es el que hace la distinción, para esta lengua romance el término “política” abarca alguno de los anteriores al momento hacer referencia a una de las tres dimensiones que intenta distinguir la lengua anglosajona. En español la palabra “política” se enuncia en el sentido normativo de la búsqueda del bien común, o para referirnos a la temática democrática, republicana o pública de los asuntos comunes (*polity*). Es el ámbito de la teoría y la filosofía política. También se dice “política” en su sentido de conflicto, cooperación, negociación o relaciones entre las fuerzas políticas por obtener o ejercer el poder. En este nivel le corresponde el término *politics*, muy de las ciencias sociales preocupadas y ocupadas en la política y lo político. Y el término “política” se aplica asimismo a la acción gubernamental, operativa e instrumental (*policy*) del campo administrativo y económico (Arellano, 2010).

De modo que en el estudio de las políticas públicas están sus forjadores, como Harold Lasswell, con la racionalidad exhaustiva (ir a la raíz de los problemas); Charles E. Lindblom, con el incrementalismo (andarse por las ramas), y la exploración combinada de Amitai Etzioni. De ellos se desprenden intensos debates y se conforman una jerga y unos conceptos básicos que más o menos tienen un significado generalizado básico. Uno de ellos es el ciclo de las políticas públicas como modelo para pensar lógicamente la acción gubernamental. Ya sea que esté compuesto por tres fases (diseño, implementación y evaluación: es decir el *policy* puesto que es en el nivel instrumental), o cinco fases (agenda, formulación del problema, diseño, implementación y evaluación: *polity-politic-policy*), el cual al definir qué es lo público se da en el ámbito prescriptivo, la formulación de problema y el tema de la agenda en el plano del conflicto y los intereses de actores e instituciones en una arena, y en las demás partes el aspecto instrumental en que se diseña e implementa la acción gubernamental. Esto es el *abc* de los estudiosos y la jerga de los analistas y formuladores de las políticas (Arellano, 2010).

Pese al uso común de las políticas y su jerga. La usan los políticos, líderes de opinión, grupos políticos, sociales y económicos. Pero estas como

tales no existen; lo que existe jurídica y burocráticamente en México son programas, planes y proyectos. De ahí que se pueda decir que no todos los programas son políticas públicas, pero todas las políticas públicas se materializan en programas; la mayoría de estos están sectorializados. Estos instrumentos de los que se vale la administración pública son observables y medibles por contar con un marco normativo (desde una disposición constitucional hasta reglas de operación), recursos humanos (personal que se encarga de diseñarlos, decidir e implementar), y recursos financieros (dinero público). En este sentido, las políticas públicas son un lenguaje especializado que erige una disciplina con debates teóricos-metodológicos.

Desde entonces el debate no deja de renovarse. Hay manuales, tratados u obras introductorias a la disciplina o el enfoque de políticas públicas. Hay un *corpus* básico ligado a una perspectiva epistemológica e instrumental de la misma, lo que ha condicionado que en la segunda década del siglo XXI aparezcan otras teorías, perspectivas y la urgente necesidad de transitar de una visión nacional a una más local.

En el campo de los especialistas se habla, construye y delinea las políticas públicas y el territorio; la transferencia de políticas públicas; las políticas basadas en evidencia; las políticas públicas y complejidad; el enfoque estratégico de políticas públicas; las políticas de proximidad; el *Policy Learning* y el *nudges* en políticas públicas.

Al respecto, cabe precisar que la perspectiva imperante y que se introdujo como mayoritaria en México, y quizá hegemónica, fue la anglosajona, y en centros de investigación como el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) y FLACSO-México (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-sede México). Aunque las políticas públicas, como otros enfoques, tienen nominación de origen, los Estados Unidos, su arsenal categorial es de uso común, quizá habiendo diferencias en las bases históricas del Estado, el derecho y la perspectiva epistemológica. Así, están escuelas de políticas públicas como la francesa y la catalana, por ejemplo.

La escuela francesa, por tener al Estado francés y su centralismo como problema, así como el derecho continental germano-romano, el peso de la burocracia sea mayor, por lo que en la década de 1970 se inician procesos de descentralización y se ensalza la importancia del territorio. Es Peter Muller (2000) quien la delinea, y Colombia la que trabaja con ella.

También está la escuela catalana, que tiene en Joan Subirats, Ricard Gomá y Quim Brugué sus representantes. Esta escuela tiene en su oposición al centralismo del Estado español rescatar la cuestión territorial derivado de las relaciones entre barrios, comarcas, municipios, regiones y otros entes nacionales y supranacionales mecanismos de coordinación inter e intra red multinivel de territorios con actores e instituciones concretas. Esto explica que en la escuela anglosajona, por venir de un Estado descentralizado, con un fuerte federalismo y peso de los gobiernos locales, un derecho consuetudinario, el territorio estaba como algo dado (*bottom up*), en tanto que la escuela francesa de las políticas públicas reflexiona más sobre la dimensión territorial, como se verá más adelante, y la catalana resalta la dimensión local y las políticas de proximidad (Arellano, 2017). Y la importancia del territorio debe considerar este elemento transversal, de existencia real y concreta.

## **TERRITORIO Y TERRITORIALIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

En estas dos primeras décadas del siglo XXI en la comunidad académica mexicana se está aplicando una dimensión territorial en las políticas públicas. Dicha perspectiva es el punto de convergencia de una disciplina (las políticas públicas) y la categoría-dimensión (el territorio) presente y sustantiva en la geografía, la historia, la antropología y la economía (Arellano, 2017 y 2013).

Tal concordancia es resultado de una observación que hizo Pierre Muller en la década de 1990: la dimensión territorial es importante para el enfoque de políticas públicas en la medida en que se cuestiona la sectorización de los problemas públicos (Muller, 2000), y que poco a poco de manera empírica, o porque la realidad se impone, es cómo se considera el territorio. Si bien los procesos de descentralización de la década de 1980 resultaron en la conformación de enclaves autoritarios regionales y locales, en los que la mayoría de los gobiernos estatales y municipales se endeudaron, aumentaron la burocracia y los salarios en puestos de primer nivel, así como una abierta corrupción e irregularidades en el manejo de recursos y programas, no se debe hacer a un lado esta aspiración.

Desde el punto de vista teórico, la tendencia es hacer coincidir que en el estudio de los asuntos públicos estos adquieren mayor complejidad y riqueza analítica considerando la dimensión territorial. Pero antes de evidenciarlo, es necesario dar cuenta de la travesía del territorio y de cómo llega a ser parte sustantiva de este enfoque. El territorio cobró importancia en el análisis de los asuntos públicos desde la década de 1980, en un marco de descentralización, la cual se intensificó en la década de 1990.

El territorio es una categoría central de amplia discusión en la geografía, la historia y la antropología, con miras a determinar el contexto y la manera como se construye y representa: del mismo modo, la forma en que moldea las diferentes relaciones sociales. Estas disciplinas reflexionan y contrastan con otras la preocupación teórica y la forma como se construye socialmente el espacio. Por ejemplo, hay unos conceptos más tangibles que otros, tales como región (plan, históricas, de frontera, económicas, virtuales, etcétera), regionalización, articulación regional, estructura del poder local, el lugar, los enclaves, los *clusters*, lo glocal, las *Smart city*, comunidades imaginadas, polos de desarrollo, entre otras categorías (Arellano 2017).

Así, se han instituido estas disciplinas en teorías con una base en la dimensión territorial de tipo económico para analizar las relaciones funcionales entre los espacios: la de centro-periferia, la causación circular y acumulativa, los polos de crecimiento, las teorías del crecimiento endógeno y local, la acumulación flexible, la llamada nueva geografía económica, la geografía socioeconómica e industrial, el crecimiento y la convergencia económica, la geografía física, la teoría de la competitividad, la construcción social del territorio, el ecodesarrollo y el desarrollo sostenible (Álvarez y Rendón, 2010).

La importancia del territorio lleva a reflexionar y considerar el situarse en él. Pensar que la realidad es fragmentaria, heterogénea y multiescalar (Calvo, 2005, pp. 5-7). De ahí que la dimensión territorial sea importante para el enfoque de políticas públicas, por cuanto cuestiona una sectorización uniforme (Muller, 2000). Bajo las premisas anteriores, el territorio es importante por: *a*) la multidimensionalidad; *b*) la multisectorialidad; *c*) la capitalización humana, social y natural; *d*) la articulación urbano-rural; *e*) el valor agregado de tipo territorial; *f*) la diferenciación territorial y *g*) la articulación territorial (Calvo, 2005, p. 3).

De este modo, las políticas públicas están más atentas a las dimensiones, los procesos y los actores que se desenvuelven e inciden en el territorio. También porque hay un marco jurídico institucional para las políticas públicas en general, y por cuanto la dimensión territorial implica un asunto de escala. Surge así una formulación y una evaluación de “políticas territoriales” donde hay estrategias de planificación y gestión, así como metodologías de evaluación territorial. Consecuentemente, las políticas públicas están más atentas a lógicas territoriales y lógicas ambientales: una distinción básica donde las políticas regionales o de regionalización, así como las políticas territoriales urbanas y metropolitanas con sus problemas comunes y particulares, son importantes. Finalmente, se considera de mejor manera el papel del Estado y el mercado en el ordenamiento del territorio (Massiris, 2008).

De ahí que una política territorial aspira a tener mayor integralidad y transversalidad. En el caso de México, esta política se ha presentado en dos vertientes: una orientada hacia la planeación urbana y el ordenamiento territorial. La primera sustentada en la Ley General de Asentamientos Humanos, y la segunda dirigida hacia la aplicación de una política ambiental a partir de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Sosa, 2020).

Si en su momento la política territorial en México —al igual que otras— se supeditó al modelo económico o se llevó a cabo en detrimento de lo social; la pregunta que surge es: ¿existe o no una política territorial en el país? Al formular esta pregunta, por política territorial entendemos el conjunto de acciones (o programas específicos) que tienen como objeto el territorio, sus transformaciones y problemas, lo que involucra diversos componentes. Al respecto, Mónica Sosa (2020) afirma que hay un entramado poco coherente y escasamente articulado de normatividad, instituciones, programas e instrumentos de planeación, entramado que en conjunto dificulta la gestión eficiente de los múltiples problemas territoriales (Sosa, 2020).

Por todo ello, pensar y considerar la dimensión territorial no solo como algo dado, o no solo como la manifestación de la riqueza histórica y cultural, desde las políticas públicas implica tener en cuenta la dimensión sociopolítica e institucional que valora y aspira a procesos de mayor

descentralización y federalismo: a la coordinación, la cooperación, el asociacionismo y, recientemente, a procesos de gobernanza multiactorales e institucionales.

Pero, en lo que toca a la relación concreta entre “políticas públicas y territorio”, se debe meditar que la perspectiva que establece tal unión es el llamado “enfoque territorial en las políticas públicas”. Esta perspectiva considera el territorio como algo fundamental en el diseño y la implementación de programas gubernamentales, debido a las ventajas que ofrece considerar las particularidades de los mismos territorios.

El territorio tiene un lugar clave en la construcción de capacidades en la sociedad civil y las instituciones a mediano y largo plazos. Los actores son el fundamento del territorio, los constructores del pensamiento territorial, al ser capaces de lograr la cohesión. El territorio constituye un elemento integrador para la definición de políticas públicas, y permite desarrollar las estrategias de creación dinámicas (Mazurek, 2009, p. 72).

En el territorio hay segregación física, segregación social y una segregación subjetiva (Grandinetti y Nari, 2016, p. 55). Hay, por lo tanto, una territorialidad, o, más bien dicho, el ejercicio del poder en el territorio, el cual es una forma de clasificación por área, ya que delimita lo que es “propio” de lo que es ajeno. También contiene una forma de comunicación, la cual identifica un límite de posesión y de exclusión. Involucra la implementación de un control sobre el acceso al área y a las cosas dentro de ella, y revela situaciones concretas entre el territorio y el poder (Manzanal, 2016, p. 169). No obstante, en el territorio, y su convergencia con el enfoque de las políticas públicas, permite desarrollar nuevas capacidades se alcanzan con la participación de los actores e instituciones que resultan más “efectivas”. Se construye así una cohesión institucional de diseños más abiertos e inclusivos que apuntan hacia políticas de cohesión territorial más efectivas (Grandinetti y Nari, 2016, p. 68).

En este contexto, la noción “políticas públicas y territorio” aspira a contar con un marco analítico para tener en cuenta la relación y los principales conflictos e intereses en juego que permitieran identificar los alcances de las diferentes alternativas metodológicas para la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas públicas en espacios concretos. En consecuencia, al tomar en cuenta el territorio, sea como

algo a intervenir para su transformación o simplemente como algo dado, la acción gubernamental parte de considerar las particularidades o la complejidad de la realidad.

## EN SUMA

Los puntos anteriores atraviesan directa o indirectamente, o bien enmarcan, las problemáticas que los capítulos de manera individual o en su conjunto abordan. Se asienta en este sentido que el enfoque territorial de las políticas públicas, sea de manera real o discursiva, directa o indirectamente, remite a una idea no solo de construcción y delimitación del espacio, un asunto geográfico o simplemente una división político-administrativa, sino también de construcción social del espacio y las relaciones entre actores e instituciones concretas asentadas, en los que la política, lo social, la economía, la historia, el contexto y la cultura importan y muchas veces explican lo que está en juego. Además de que en la dimensión territorial actores e instituciones locales, regionales, nacionales y globales del Estado, mercado y la sociedad dejan la abstracción para ser observados empíricamente.

El territorio es elemento tangible que es transversal. Es el elemento que constituye la puesta en escena donde actores e instituciones se interrelacionan e inciden en el espacio: hacen territorialidad y las políticas públicas constituyen ese ámbito prescriptivo (*polity*) de la búsqueda del bien común; interactúan asumiendo roles y estrategias de confrontación para llegar a acuerdo dadas sus asimetrías en el ejercicio de poder (*politics*), y se diseñan e implementan acciones, planes, proyectos y programas concretos para buscar el fin común (*policy*). El aspecto de la escala y las representaciones en las que en tiempo real y efectivo actúan las instituciones y actores permite observar e intervenir de la mejor manera y reducir las brechas de implementación de las políticas públicas. No obstante, en términos teóricos aún falta por precisar si el *enfoque territorial en las políticas públicas*, el *enfoque de políticas públicas en el territorio*, *políticas públicas y territorialidad*, *territorialidad en las políticas públicas*, por ejemplo, no es un asunto de denominaciones sino un reto de gran aliento por precisar conceptualmente esta relación.

## REFERENCIAS

- Álvarez García, R. D. y J. A. Rendón Acevedo (2010). “El territorio como factor del desarrollo”, *Semestre Económico. Revista Científica*, vol. 13, núm. 27, pp. 39-62. Universidad de Medellín.
- Arellano Ríos, A. (2010). “La gestión pública: un nuevo enfoque para los viejos problemas burocráticos”. En A. Arellano *et al.* (Coord.). *Del discurso a la práctica. Cuatro estudios acerca de la administración pública en Jalisco*. El Colegio de Jalisco. México.
- \_\_\_\_\_ (2013). “Introducción”. En Alberto Arellano (Coord.). *Políticas y territorio. Una valoración de la acción gubernamental*. El Colegio de Jalisco, México.
- \_\_\_\_\_ (2017). “Estudio introductorio”. En A. Arellano (Coord.). *Políticas públicas y territorio. Diseño e implementación de programas gubernamentales en Jalisco*. Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno / Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara / El Colegio de Jalisco, pp. 7-25.
- Calvo Drago, Jorge D. (2005). “El enfoque territorial en las políticas públicas”, ponencia presentada al v Congreso Nacional de Administración Pública. Guatemala, junio.
- Grandinetti, R. y Nari, P. (2016). “Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana”. En A. Rofman (Comp.). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 53-71.
- Manzanal, M. (2016). “El desarrollo desde el poder y el territorio”. En A. Rofman (Comp.). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 157-186.
- Mazurek, Hubert (2009). “Políticas Públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión”. En H. Mazurek (Ed.). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Arequipa: IFEA- Republique Française Cooperación Regional para los Países Andinos - Institut de Recherche pour le Développement-Universidad Mayor de San Simón, pp. 57-75.
- Massiris Cabeza, Á. (2008). “Gestión del ordenamiento territorial en América Latina: desarrollos recientes”. *Proyección*, núm. 4, Universidad Nacional de Cuyo. Disponible en: <http://bdigital.uncu.edu.ar/3238>. Consultado: mayo de 2020.
- Muller, P. (2000). “Las políticas públicas entre sectores y territorios”. *Innovar. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, vol. 10, núm. 16, pp. 55-64. Universidad Nacional de Colombia.

Sosa Juarico, M. A. (2020). “La política territorial en México. Antecedentes y evolución reciente”, ponencia presentada en el coloquio virtual: Las políticas y los programas públicos en el marco del gobierno de la 4T en México. ¿Continuidad o Transformación? UAM-Lerma. México.

# LA DEMOCRACIA Y SUS AVANCES POLÍTICOS EN MÉXICO: LA LLEGADA DE LA PRIMERA ALTERNANCIA DE IZQUIERDA

JUAN PABLO NAVARRETE VELA<sup>1</sup>

*Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán  
de Ocampo (UCEMICH), México*

## **Resumen**

La presente reflexión revisa el estatus de la democracia en México. Se divide en tres apartados: I. Elementos teóricos, donde se reflexiona sobre el significado de valores esenciales de la democracia. II. La ruta de la democracia en México, en el cual se señala el estatus institucional del proceso de transición. III. La calidad de la democracia, a través de indicadores que miden la percepción de los ciudadanos sobre temas del circuito público. Se abordan los procesos de alternancia, se identifican los logros, así como los pendientes, tanto en el diseño institucional como en el plano de la vinculación con la ciudadanía. Se retoman temas actuales, como el Pacto por México y la creación de nuevos partidos, como MORENA, lo cual permite analizar la cooperación política, por un lado, y el reacomodo del sistema de partidos, por otro. Finalmente, se revisan algunos datos, alojados en índices como el Latinobarómetro y Freedom House, sobre la calidad de la democracia, a fin de identificar la posición de México en América Latina.

**Palabras clave:** democracia, calidad de la democracia, sistema de partidos, elecciones

---

1. Profesor Investigador Titular B, TC. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel I. Perfil Deseable del PRODEP. Líneas de investigación: Partidos políticos, elecciones y democracia.

## Democracy and its political advances in Mexico: The arrival of the first alternation of the left

### **Abstract**

The present reflection reviews the status of democracy in Mexico. It is divided into three sections: I. Theoretical elements, where the meaning of essential values of democracy is reflected. II. The route of democracy in Mexico, in which the institutional status of the transition process is mentioned and, III. The quality of democracy, through indicators that measure the perception of citizens on issues of the public circuit. The alternance processes are addressed, the achievements are identified, as well as the pending ones, both in the institutional design and in the level of the link with the citizens. Current issues such as the Pact for Mexico and the creation of new parties such as MORENA are taken up, which allows analyzing political cooperation, on the one hand, and the rearrangement of the party system, on the other. Finally, we review some data, housed in indexes such as Latinobarometro and Freedom House, on the quality of democracy in order to identify Mexico's position in Latin America.

**Key words:** democracy, quality of democracy, party system, elections

### **INTRODUCCIÓN**

Esta reflexión revisa los avances, retos institucionales y calidad de la democracia en México de una forma panorámica. Para realizarlo, se realiza un breve recorrido sobre el significado, los valores y las reglas. Como ejercicio de comparación, se integran indicadores que evalúan su calidad y cómo los ciudadanos podrían idealmente integrarse en la toma de decisiones.

El supuesto que guía este trabajo es que la democracia mexicana cumple con los requisitos institucionales (instrumentales), como producto de diversas reformas constitucionales y legales en varias décadas, aunque, al evaluar su funcionamiento posterior a los procesos de alternancia política en el ámbito presidencial, se observa que ha tenido lugar una guerra sucia electoral, alto gasto en las campañas políticas, ausencia de credibilidad y opacidad en la rendición de cuentas, entre otros problemas. También se presentan asuntos pendientes que resolver, entre ellos la falta de conexión entre el gobierno y los ciudadanos, en específico ante la carencia de instrumentos intermedios y directos que incentiven mayor participación.

Para discutir teórica y empíricamente, el capítulo se divide en tres apartados: I. *Los elementos teóricos*, donde se elabora un recorrido del significado de valores significativos en torno a la democracia, como la participación, la rendición de cuentas y la calidad. II. *La ruta de la democracia en México* referido a los avances institucionales en diferentes áreas del sistema político, así como a temas pendientes que deben resolverse el corto y mediano plazos. III. *La calidad*, donde se comparan los resultados sobre las percepciones de los ciudadanos acerca del desempeño gubernamental a través del tiempo.

## I. ELEMENTOS TEÓRICOS

La democracia se puede concebir por lo menos desde dos enfoques o visiones: la instrumental y la deliberativa. Desde la primera parte de la existencia de mecanismos que regulan la competencia política. En esta se ofrece un ganador y existe un proceso de rotación de los integrantes del gobierno. Eso es posible porque todos aceptan las reglas y participan por la vía de las instituciones políticas, a partir de la visión clásica y competitiva de Joseph Schumpeter (1942). Por su parte, Samuel Huntington señala que los procesos de transición a la democracia pueden generarse a través de tres vías: “transformación, reemplazo y traspaso” (1976, p. 110). En ese sentido, el arribo de la democracia por alguna vía ha ganado terreno y “constituye una apuesta mucho mejor que cualquier alternativa equiparable (...) aunque las democracias sufren también de muchos defectos”, según sostiene Robert Dahl (1999, p. 72). Dicho lo anterior, los cambios de gobernantes aseguran alternancia por la vía pacífica, pero por sí mismos no representan mayor eficacia o calidad de las instituciones gubernamentales. Los cambios no solo incluyen el cambio de régimen político de una dictadura a un sistema democrático, sino, ahora también, lo que se ha denominado giros en el interior del propio sistema democrático; es decir, el arribo de gobiernos de corte de izquierda o de derecha.

Giovanni Sartori (1999), Robert Dahl (1999), Norberto Bobbio (1986), Alan Touraine (2001) y Arend Lijphart (1991) relacionan características fundamentales de la democracia, entre las cuales destacan la competencia partidista, los procesos de alternancia, el pluralismo y la creación y adaptación de instituciones electorales.

Desde la visión deliberativa, los instrumentos electorales están asegurados; es decir: se entiende que la democracia es un hecho; por tanto, la exigencia se dirige hacia la calidad y la participación de los ciudadanos, y no únicamente a lo concerniente a los procedimientos. Esto es importante porque no se puede negar la vulnerabilidad de la democracia electoral, la cual, incluso, puede producir un pluralismo ficticio, según de la postura de Gianfranco Pasquino (1999, p. 101). En ese tipo de pluralismo, son los partidos más grandes y con mayor representación legislativa quienes predominan en las decisiones y en los espacios de gobierno.

En la visión deliberativa, la democracia, además de la rotación del poder, requiere cohesión y capital social, lo cual incluye: “redes, compromiso emocional y confianza” (Baurmann, 2013, p. 26). En ese sentido, busca mayor participación colectiva, así como incentivar la vinculación entre el gobierno y la sociedad civil. Idealmente, supone avanzar más allá de la gobernabilidad entre instituciones políticas en distintos niveles de gobierno hacia procesos de gobernanza en los cuales los ciudadanos participen e incidan en la toma de decisiones. Las diferencias entre ambos enfoques se sintetizan en el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
Elementos distintivos de la democracia

<i>Requisitos</i>	<i>Enfoque</i>
Sistema de partidos competitivo Capital político Alternancia Gobernabilidad Cooperación legislativa Rendición de cuentas vertical	Democracia Instrumental-electoral
Mecanismos de inclusión de grupos, ONG, OSC Capital social Alternancia más inclusiva Acceso a la información y transparencia Gobernanza Cooperación con actores no partidistas Rendición de cuentas horizontal y social	Democracia deliberativa

Fuente: Elaboración propia.

Una vez presentada la diferencia general entre la visión instrumental y la deliberativa, es pertinente agregar que la democracia se puede evaluar a través de algunos indicadores, como “decisión electoral, participación, responsabilidad, respuesta a la voluntad popular y soberanía” (Levine, 2007, p. 18), los cuales miden la estabilidad de las reglas institucionales, el grado de satisfacción y orientación de los ciudadanos respecto del gobierno. Sobre la base de lo anterior, se visualiza una relación de dos vías, la actuación de los gobernantes y el tipo de interés y participación de la ciudadanía.

Además de la calidad, también se debe considerar la impartición de la ley y respeto a ella, ya que así se limita el poder arbitrario, se restringe el clientelismo y se combate el corporativismo en la toma de decisiones públicas. Para John Rawls, la cultura de la legalidad y la teoría de la justicia son elementos cruciales para consolidar la democracia, por lo cual es necesario un individuo que no goza de violar los principios de otros (Rawls, 1971, p. 41). En el estudio de la democracia también están presentes otras demandas que van más allá de una postura instrumental, tal como la propuesta de Chomsky (2002, p. 11), quien señala la imperante necesidad de vigilar los derechos humanos y la libertad. Fishkin (1995, p. 20) recupera la idea de las consecuencias de la tiranía de la mayoría. Elster (1995, p. 257) sostiene que no todo se reduce a la máxima utilidad de las preferencias, sino a la solución de conflictos. Por su parte, Sousa (2002) alude a la pertinencia del fortalecimiento de la democracia participativa. Los elementos previos representan una agenda que requiere un debate teórico profundo que va más allá de esta reflexión.

Otro aspecto importante en la democracia es la rendición de cuentas (*accountability*), la cual se concibe desde dos planos: en el primero no solo se exige transparencia a las instancias gubernamentales y sus titulares; en el segundo se exige que el ciudadano también debe cumplir un papel activo a través de la responsabilidad social; es decir, derechos y obligaciones. El esquema se complementa con dos facetas adicionales, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones (*answerability*) y la capacidad de sancionarlos en caso de que hayan violado deberes públicos (*enforcement*). La rendición de cuentas considera cuatro aspectos: responsabilidad, sanciones, información y justificación (Schedler, 2008, p. 12).

Otra clasificación ofrece tres dimensiones (procedimentales, sustantivas y resultados) y ocho variables para el análisis de la rendición de cuentas: i) Procedimentales: 1. Estado de derecho. 2. Participación. 3. Competencia. 4. *Accountability* vertical. 5. *Accountability* horizontal. ii) Sustantivas: 6. Libertad/derechos políticos y libertades civiles. 7. Igualdad (política y legal. iii) Resultados. 8. *Responsiveness* (Diamond y Morlino, 2004, p. 20).

La rendición de cuentas exige transparencia en el manejo de los recursos públicos (aunque no se limita a ello) y en la administración de los programas públicos, incluso una fiscalización más estricta hacia los partidos políticos (Arévalo, 2010). Una democracia exigente requiere grupos políticos y sociales que presionen, demanden y dirijan peticiones hacia el gobierno, es decir, “un régimen político capaz de renovarse, de adaptarse, exigente con sus ciudadanos y con sus gobernantes” (Pasquino, 1999, p. 11). Una democracia no está completa si la sociedad civil no puede protestar. Es decir, debe existir la posibilidad de aprovechar los canales institucionales formales para recibir y procesar demandas y respuestas (Easton, 1953, p. 113), aunque en ocasiones los resultados sean parciales y limitados.

La democracia, más allá de la rotación del poder, requiere:

La construcción de nuevos pactos de ciudadanía, capaces de refundar lógicas democráticas y los canales de participación política de cara a las exigencias de este tiempo de cambios, constituye uno de los mayores desafíos actuales para los sistemas políticos (Gaetano, 2008, p. 178).

Los cambios deben alentar el interés y la participación de los ciudadanos en la discusión de los asuntos públicos, sin embargo, si no existen canales que incentiven dicho interés, es una ruta de difícil acceso.

Un factor clave en la calidad de la democracia es la participación de la ciudadanía. Teóricamente, este concepto se puede clasificar a través de dimensiones económicas, sociales y políticas, como las propuestas por Guillén y Sáenz. Una ciudadanía activa en el espacio local favorece una mayor calidad, porque fomenta su inclusión en tres ámbitos: 1. Económico (actividades de cogestión, voluntariado, foros de expertos y cooperación ciudadana). 2. Social (confianza y cohesión). 3. Político (reduce la corrupción, legitima y favorece la transparencia) (Guillén y Sáenz, 2009,

p. 182). En este sentido, la esfera de actuación ciudadana corre por pistas alternas a las institucionales (oficiales).

La calidad de la democracia podría avanzar si pensamos en una escalera de participación, con tres dimensiones y ocho variables que determinan el nivel de empoderamiento. Los indicadores van de un rango del 1 al 8, en los cuales los números más bajos representan menor capacidad de decisión y mientras más altos, más poder ciudadano. La escalera de participación se muestra en el cuadro 2.

**Cuadro 2**  
Escalera de participación

<i>Escala</i>	<i>Estrategia del ciudadano</i>	<i>Tipo de empoderamiento</i>
8	Control ciudadano	Poder ciudadano
7	Poder delegado	
6	Coparticipación	
5	Apaciguamiento	Participación simbólica
4	Consulta	
3	Información	
2	Terapia	No participación
1	Manipulación	

Fuente: Elaboración propia basada en Arnstein, 1969, p. 216.

La escalera ofrece tres dimensiones ideales que van de menor participación a mayor poder ciudadano. Desde luego, la propuesta es debatible, pero representa una forma de clasificar las diferencias en la participación. Los indicadores 1 y 2 no favorecen la calidad de la democracia, ya que prácticamente se asumen como ciudadanos subordinados, que incluso no cuestionan la información que reciben; esta, de hecho, es de baja credibilidad. Los indicadores 3, 4 y 5 representan una faceta que requiere ciudadanos comprometidos, capaces de invertir tiempo, dinero y conocimiento, aunque todavía no explotan con amplitud su potencial para involucrarse. La actuación en estos niveles se cataloga como simbólica.

Finalmente, los indicadores 6, 7 y 8 representan el estado ideal de empoderamiento ciudadano. El seis comienza con una coparticipación, una

relación gobierno-sociedad estable y sólida, en la cual ambos actores están comprometidos en un beneficio común. Individual y colectivamente existe la probabilidad de apoyar proyectos sociales y comunitarios.

El poder delegado (séptimo indicador) y el control ciudadano (octavo indicador) implican que el ciudadano utilice los instrumentos de participación directa e intermedia existentes, aunque la complicación se presenta cuando estos no están integrados en la ley. Por ejemplo, los tres instrumentos (institucionales) más comunes son el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, pero para aumentar la calidad es necesario integrar instrumentos intermedios y directos. ¿Cuál es el estatus de los instrumentos de participación ciudadana a escala federal? Por primera vez en la historia política de nuestro país, se introduce un instrumento nuevo, la revocación de mandato, reforma constitucional publicada el 7 de septiembre de 2021. En ella se estipula que los resultados solamente podrán ser vinculatorios cuando se reúna por lo menos el 40% de las personas inscritas en la lista nominal de electores (artículo 58, capítulo v, Ley Federal de Revocación de Mandato). Así que, en este ámbito, el sistema democrático se ha fortalecido.

Hasta aquí hemos esbozado algunos elementos generales sobre la democracia. En la siguiente parte hacemos una reflexión sobre los avances y retos en el sistema político mexicano.

## **II. LA RUTA DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO**

En las tipologías de los regímenes de gobierno, México fue un caso fuera de lo común por la creación y la adaptación de un sistema de partido hegemónico, según la clasificación de Giovanni Sartori (2005, p. 282). Este sistema se mantuvo vigente durante décadas hasta el proceso de transición y alternancia en el poder ejecutivo en el año 2000. En ese año se produjo un cambio de gobierno y no de régimen político, ya que este último se fue modificando gradualmente a través de diversas reformas electorales, algunas de índole secundaria y otras de carácter constitucional, en 1977, 1996, 2008 y 2013. En las elecciones más recientes ocurrió una tercera alternancia en la presidencia de la República, la primera fue la llegada del Partido Acción Nacional en el año 2000; la segunda fue el retorno del Partido

Revolucionario Institucional en las elecciones de 2012, mientras la tercera fue la victoria de Andrés Manuel López Obrador y su partido político MORENA en los comicios de 2018. Sobre la base de lo anterior, el sistema democrático en nuestro país se mantiene activo en aras de fortalecer la calidad de la competencia. ¿La llegada de MORENA puede ser considerada como un cambio de régimen? Sostenemos que fue un cambio de gobierno y no uno de régimen; sin embargo, a la mitad del sexenio es prematuro saber cuán profundos serán los cambios constitucionales implementados por la administración de Andrés Manuel López Obrador, en ese sentido, asumimos que es un régimen que se está calibrando y ajustando.

La llegada de la cuarta transformación (4T) viene acompañada por una política económica de corte mixto; es decir, mantiene elementos claros del modelo neoliberal, como la preocupación de los recortes presupuestales y las acciones de austeridad, pero combinado con elementos de bienestar social, como los programas asistenciales de corte populista (pensiones, becas, transferencias directas de apoyos a través del Banco del Bienestar). Estas acciones, enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se establecen los siguientes ejes: 1. Política y gobierno, 2. Política social, y 3. Economía. Estos ejes de gobierno han permitido algunos logros como el “aumento del salario mínimo, el cual pasó de 102.68 pesos en 2019 a 141.70 pesos en 2021. También se incrementó la recaudación fiscal en 2.35% entre 2020 y 2021” (Presidencia, Expansión Política, 2021, 7 de septiembre), pero también ha dejado algunas dificultades, como el escaso crecimiento económico del Producto Interno Bruto (PIB) y el difícil manejo de la pandemia del SARS Cov2 entre 2020 y 2021.

En otro tema, nuestro sistema electoral ofrece partidos de diferente tamaño (grandes, intermedios y pequeños), además de instituciones electorales y tribunales jurisdiccionales que vigilan los resultados. Los elementos anteriores son esenciales para el mantenimiento de una democracia, la cual se complementa “con legitimidad y eficacia del régimen y su permanencia” (Linz, 1996, p. 79). Un sistema democrático no es perfecto y enfrenta retos muy concretos, como fortalecer la gobernabilidad, evitar la guerra sucia en las campañas electorales, y generar mayor credibilidad hacia gobernantes y partidos; es decir: promover mayor calidad y no solo rotación del poder. En el cuadro 3 se mencionan algunos logros y desafíos de nuestro país.

### Cuadro 3

#### Avances y desafíos del sistema político en México

Logros	Retos
<ul style="list-style-type: none"><li>• Reformas políticas</li><li>• Alternancia presidencial, estatal y municipal</li><li>• Estabilidad política</li><li>• Sistema de partidos plural</li><li>• Creación de instituciones electorales</li><li>• Validación de las elecciones por medios jurisdiccionales</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Evitar guerra sucia en las campañas</li><li>• Rendición de cuentas: vertical, horizontal y social</li><li>• Instrumentos para revocar mandatos</li><li>• Aumentar la confianza en las instituciones políticas</li><li>• Vinculación de los ciudadanos en las decisiones públicas</li><li>• Escaleras de participación</li><li>• Combatir la corrupción y la opacidad</li></ul>

Fuente: Elaboración propia.

Los avances son significativos, pero no definitivos e inacabados. En términos de la competencia política, Espinoza y Meyenberg (2001 p. 316) señalaron que el proceso de transición democrática generó un sistema de pluralismo moderado-excluyente en tres partidos grandes, el cual persistió hasta las elecciones federales intermedias llevadas a cabo en 2015. Se caracteriza como pluralismo porque, a partir de la propuesta del italiano Giovanni Sartori, el sistema cumplía con la existencia de hasta cinco partidos importantes (Partido Revolucionario Institucional, PRI; Partido Acción Nacional, PAN; Partido de la Revolución Democrática, PRD; Partido Verde Ecologista de México, PVEM, y Movimiento Ciudadano, MC), pero excluyente porque en realidad los tres primeros concentraban los escaños y las decisiones en el Congreso mexicano (Cámara de Diputados y Senadores).

El escenario anterior se mantuvo hasta 2015, cuando llegó a la arena electoral MORENA, partido político fundado por el excandidato presidencial perredista, Andrés Manuel López Obrador, lo cual modificó la competencia y produjo un reacomodo en dos partidos grandes: el PRI y el PAN. Además esto llevó al establecimiento de dos partidos de izquierda intermedios: el PRD y MORENA (este último obtuvo el 8.37% de los votos, cifra récord para un nuevo partido en su primera cita electoral). El quinto lugar quedó en manos del PVEM.

Sobre la base de lo anterior, el sistema de partidos posterior a las elecciones de 2015 mostró una reconfiguración entre los competidores, por lo cual la categoría de pluralismo moderado-excluyente pasó, según nuestro criterio, a un sistema de pluralismo moderado-flexible, ya que dos partidos mantuvieron su peso electoral (el PRI y el PAN), mientras la izquierda se fragmentó entre los simpatizantes del PRD, MORENA, Movimiento Ciudadano (MC) y el Partido del Trabajo (PT). A ese escenario se suman otros partidos como el Partido Nueva Alianza (PANAL) y el Partido Encuentro Social (PES).

No obstante lo anterior, con posterioridad a las elecciones federales de 2018 se presentó un reacomodo del sistema de partidos, pues MORENA se convirtió en el partido que más votos captó de manera individual: en la elección presidencial obtuvo el 44.49%; en la de diputados, 37.25%, y en la de senadores, 37.50% (Cómputos Distritales INE 2018). Sobre la base de esos resultados, MORENA quedó como la primera fuerza, y lo siguieron el PAN y el PRI, mientras el PRD quedó excluido de ese tripartidismo. El primer lugar de MORENA se mantuvo en las elecciones federales de 2021, en donde el partido guinda quedó nuevamente en la primera posición con el 34.09% (Cómputos Distritales INE 2021), y detrás el PAN y el PRI.

Las características de ambos tipos de pluralismo se muestran en el Cuadro 4.

**Cuadro 4**  
Tipos de pluralismo en México

<i>Pluralismo moderado-excluyente</i>	<i>Pluralismo moderado-flexible</i>
Tres partidos predominan la captación de votos y reparto de escaños: PRI, PAN y PRD (desde 1989 hasta 2015).	Dos partidos mantienen su fuerza: PRI y PAN
Tres partidos predominan la captación de votos y reparto de escaños: MORENA, PAN y PRI (desde 2018 hasta 2021).	PRD y MORENA dividen la captación de votos.
Los partidos pequeños tienden a establecer alianzas electorales	Alianzas pragmáticas: MORENA, PT y PES
	Alianzas pragmáticas: PAN/PRD

Fuente: Elaboración propia.

En un ámbito distinto al tipo de pluralismo de partidos (excluyente o flexible), el proceso de alternancia también debería generar mayor participación de organizaciones no gubernamentales y la emergencia de la sociedad civil organizada con movimientos de protesta; sin embargo, también es importante “el uso de formas alternativas de consumo crítico como modo de denuncia y como vía secundaria de combatir la supremacía de los medios de comunicación” (Della Porta, 2005, p. 61). Esto significa que los ciudadanos generalmente consumen información en los medios tradicionales, pero explotan poco medios alternos, de ahí la pertinencia de utilizar espacios que vinculen más a los ciudadanos con organizaciones civiles, ONG, OSC y otras formas de protesta. En el sentido anterior, resulta determinante avanzar en la escalera de participación propuesta por Arnesstein (1969); es decir, pasar de la manipulación hacia el poder y el control ciudadano.

En el ámbito de la competencia electoral entre partidos, en 2000 la estrategia que, en parte, dio la victoria a Vicente Fox fue el voto útil. En 2006, la ruta fue la guerra sucia para debilitar al candidato de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador. En 2012 se repitió, pero ahora los principales ataques se concentraron en contra del candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, quien era el puntero en las encuestas de preferencias electorales, ataques que no dejaron exento al candidato de la izquierda. López Obrador, en los comicios de 2018 y en su tercera candidatura presidencial, triunfó para acceder al Poder Ejecutivo, no sin antes ser llamado nuevamente un peligro para México en la campaña electoral.

Las dos últimas elecciones presidenciales (2012 y 2018) mantuvieron un bajo nivel de discusión de las propuestas, un ambiente de confrontación y descalificación, y un cúmulo de prácticas informales que restaron credibilidad a los partidos ante el electorado (Alarcón, *et al.*, 2013; Sánchez y Farrera, 2012).

La democracia como instrumento de rotación del poder permitió la alternancia política en 2012, del PAN al PRI; sin embargo, la elección no estuvo exenta de cuestionamientos por parte de grupos como el movimiento Yosoy132 y la caravana del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, encabezado por Javier Sicilia, entre otros. En vísperas del proceso electoral federal de 2018, el reto del en las elecciones de 2018 fue garanti-

zar un ambiente equitativo entre los contendientes, ante una clara desafección hacia la política. A pesar de que nuevamente Andrés Manuel López Obrador fue objeto de ataques de guerra sucia, el electorado lo favoreció con el voto, con un abultado 53.19% de los sufragios, y recientemente su partido, MORENA obtuvo más votos en las elecciones intermedias de 2021.

En otro tema, se ha cuestionado el costo total de la democracia. Luis Carlos Ugalde ofrece datos interesantes. Indica que, por ejemplo, en 2004 el costo promedio fue de 7,779 millones de pesos; en 2012 fue de 11,500 millones de pesos; es decir: tuvo lugar un aumento significativo (Ugalde y Rivera, 2014, p. 29). Para 2017, el costo se elevó nuevamente a 18,277 millones de pesos (Integralia, 2017, p. 2), mientras para 2019 el costo fue de 15,300 millones de pesos (Integralia, 2020, p. 610). Eso convierte la democracia en un circuito institucional muy costoso; a pesar de la reducción, comparado con años atrás, sigue siendo muy alto.

En ese costo total se incluye el gasto en *spots*, propaganda y *marketing* electoral durante las precampañas y campaña electoral, recursos que el Estado provee a los partidos, además del presupuesto destinado para el funcionamiento de los órganos electorales y los tribunales jurisdiccionales; no obstante, en ese monto no se incluyen las aportaciones privadas. Sobre este punto se señala que “el financiamiento público a los partidos vigente, que bien pudo haber sido esencial para iniciar una transición política exitosa, quizá no sea muy útil para consolidarla” (Aparicio, 2006, p. 12). Dicho lo anterior, sería pertinente considerar la disminución de las prerrogativas hacia los partidos, aunque eso representa solamente una parte del total. Las instituciones electorales son útiles y necesarias para la organización y el conteo de los votos, lo cual permite el mantenimiento del *statu quo* democrático. John Ackerman (2007) señala pendientes que resolver en instituciones clave como —en su momento— el Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE).

La democracia, a pesar de su estabilidad como forma de gobierno, enfrenta dificultades dentro del sistema político. Una de ellas es el gobierno dividido, en el cual el presidente de la República no cuenta con mayoría suficiente en el Congreso para aprobar reformas constitucionales y legales; en ese caso, la oposición ocupa un lugar importante en la cooperación o el bloqueo legislativo.

Si la oposición se encuentra muy fragmentada, el presidente necesita mayor capacidad de negociación. Desde esta perspectiva, el diseño determinaría los logros o fracasos del gobierno en turno. A partir de otra postura, el ciudadano es quien construye mayorías, dado que emite un voto diferenciado, al premiar a un partido en la presidencia y votar por otro en los espacios legislativos. En la primera posibilidad se enfatiza que la ausencia de cooperación resulta del diseño rígido del sistema de partidos, y, en la segunda, que la falta de mayorías es producto del voto racional y diferenciado de los electores.

La débil cooperación legislativa se presentó como un efecto de la democracia. Esto se remonta a la renovación de la Cámara de Diputados en 1997, año en el que el PRI no consiguió por primera ocasión mayoría absoluta. Desde esa fecha y en los dos sexenios panistas, con Vicente Fox Quezada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), así como en sus respectivas legislaturas, prevaleció el gobierno dividido.

Sobre el gobierno dividido, José Córdoba (2014, p. 2) aludía a que la falta de acuerdos se podría superar por medio de la construcción de mayorías artificiales; es decir, su propuesta radicaba en fortalecer al presidente mediante cláusulas de gobernabilidad y, por tanto, erigir un poder ejecutivo fuerte. Esta posibilidad, aunque ayuda a superar la falta de mayoría, debilita la voluntad de los votantes al sobrerrepresentar con escaños al partido del presidente; en ese caso, la decisión del ciudadano pasa a segundo plano.

En una posición opuesta, María Amparo Casar (2009, p. 18) sostiene que la alternativa no se resuelve al modificar el diseño del sistema de partidos, sino al alentar la cooperación y la negociación político-legislativa. La propuesta no está en premiar al Ejecutivo, sino en generar condiciones que permitan a los actores consensar. Esto se puede lograr por medio de dos opciones: una de corte constitucional y la otra de corte coyuntural. La primera implica transitar hacia un gobierno de coalición donde compartir el poder es la llave para erigir un gobierno eficaz en la aprobación de reformas importantes. La segunda opción se enfoca en la construcción de una vía intermedia, no del ámbito constitucional, sino de corte coyuntural, validada por la voluntad política de los partidos opositores y por la habilidad del partido gobernante; sin embargo, el riesgo es que este tipo de

relación-coyuntural puede terminar en cualquier momento. En el cuadro 5 se presenta la ruta de estas posibilidades.

**Cuadro 5**  
Gobierno dividido y sus rutas de cooperación

	<i>Dimensión institucional</i>	<i>Producto de</i>	<i>Se resuelve</i>	<i>Diseño institucional</i>
» Democracia instrumental	» Gobierno dividido	» Posibilidad 1: Diseño de un sistema de partidos rígido	» Modificando las reglas a favor del presidente	Cláusulas de gobernabilidad
		» Posibilidad 2: Voto diferenciado	» Alentado la cooperación legislativa	Gobierno de coalición (solución constitucional) intermedia  Pactos informales Pacto por México
			»	Transfuguismo de legisladores al partido gobernante para construir una mayoría artificial

Fuente: Elaboración propia.

Al inicio del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto no existía la posibilidad constitucional de un gobierno de coalición; por ello, la ruta fue construir un acuerdo basado en la voluntad política con algunos partidos opositores, denominada por Lijphart (2000, p. 97) *coalición mínima ganadora*. El presidente se enfrentaría a la dificultad de no contar con la mayoría suficiente en ambas cámaras para realizar reformas constitucionales (las denominadas estructurales, pendientes desde sexenios anteriores). Sin embargo, el PRI aprovechó el contexto político para negociar reformas a través del Pacto por México. Esto se desarrolló en un ambiente coyuntural, con disposición del PRI, el PAN y el PRD. Esa ruta se apegó más a la idea de

María Amparo Casar que a la de José Córdoba. Esto es, se materializó un acuerdo desde una posición estrictamente coyuntural. El Pacto fue posible por el ambiente de fragilidad tanto en el PRD, generado por la salida de López Obrador, como por las pugnas internas del PAN entre calderonistas y maderistas. Si bien el acuerdo fue de corta duración (2012-2013), mostró que sí es posible la cooperación en un escenario de gobierno dividido.

En el 2018 MORENA obtuvo 188 diputados, insuficiente para aprobar reformas legales de mayoría absoluta, pero, incentivando legisladores del PRD, el PVEM, el PT y del el PES, el partido del presidente logró sumar 259 diputados, lo cual formó una mayoría camuflada. Esto permitió la aprobación de diversas reformas constitucionales en la primera mitad de sexenio de López Obrador.

Entre los temas de la agenda de gobierno se encuentran la “extinción de dominio, la Guardia Nacional, la abrogación de la reforma educativa, la paridad de género en cargos de elección popular y una reforma en torno a los derechos humanos” (Navarrete y Rosiles, 2020, pp.143-148). Además de la mayoría de MORENA en el Congreso (diputados y senadores) al 2021, el partido del presidente ha logrado posicionarse con más gobiernos estatales; es decir: en 2018 ganó cinco gubernaturas, en 2019 dos más, mientras en 2021 logró conquistar once ejecutivos estatales más; en total, diecisiete gobernadores morenistas. Hasta aquí la breve reflexión sobre los logros y efectos de los cambios en el sistema político mexicano. En el siguiente apartado se hace una revisión de los indicadores que evalúan la calidad democrática.

### **III. LA CALIDAD**

Para complementar la explicación anterior, algunos datos acerca de la calidad de la democracia. La democracia como forma de gobierno supone “hacer participar al mayor número de ciudadanos, de una manera efectiva, en los asuntos públicos” (Serra, 1994, p. 592); lo ideal sería incluirlos tanto en el diseño como en la toma de decisiones, pero nos enfrentamos a la ausencia de participación, la cual arrastra falta de credibilidad hacia la democracia.

¿Qué significa calidad de la democracia? Se entiende que “un gobierno puede producir resultados deficientes a los ojos de algunos o muchos. La calidad depende del funcionamiento de los procesos mediante los cuales la población selecciona y controla sus gobernantes” (Levine, 2007, p. 18). Lo anterior se enfoca en el proceso y los resultados alcanzados por un gobierno democrático. Es decir, un presidente es electo por la mayoría de los ciudadanos, situación que lo valida de manera legal; sin embargo, ese hecho en sí mismo no es suficiente en un gobierno con calidad democrática. Esto último se construye a partir de la comunicación, los resultados, la estabilidad social y la satisfacción de los ciudadanos. Se mide por medio de diferentes dimensiones e indicadores, como propone el autor: decisión electoral, participación, responsabilidad, respuesta a la voluntad popular y soberanía.

En México, la decisión electoral está asegurada por la vía administrativa (INE) y jurisdiccional (TEPJF); es decir, se llevan a cabo elecciones recurrentes, las cuales varían en el margen de victoria (MV) entre el ganador y el segundo lugar. Es decir, a partir de esta variable, existe mayor calidad cuando la distancia entre ambos es reducida; en otras palabras, cuando tiene lugar una elección donde cualquiera de los dos principales contendientes puede ganar. Lo anterior indica que los procesos electorales son realmente competitivos.

En el segundo aspecto, la participación de los ciudadanos todavía es limitada; si bien eligen a sus gobernantes, los mecanismos formales de carácter intermedio son limitados. Los grupos y movimientos organizados no cuentan con la fuerza suficiente para sumar simpatía y provocar un efecto duradero entre los ciudadanos, sumado a que no hay carácter vinculante de las decisiones de instrumentos como el plebiscito y el referéndum. Sobre la participación electoral, el Latinobarómetro 2017 aporta datos interesantes sobre elecciones (federales y estatales) en distintos países, y muestra cuánto participan los ciudadanos al momento de emitir su voto. México se encuentra ubicado en una posición intermedia, con 53.7%, entre Ecuador, con el máximo porcentaje de la región, con el 81.63%, y Honduras, con el 43.85%. En los datos de Latinobarómetro 2021 este indicador su ubicó en 47%, una ligera caída respecto de años atrás.

Respecto de la calidad democrática existen trabajos que comparan dieciocho países en América Latina, con un rango del 0 al 100, donde

0 significa menor calidad y 100 mayor calidad. México se ubicó en la posición número seis, con 82.5 (Levine, 2007, p. 39). El sistema político mexicano avanzó en su proceso de transición a la democracia en el poder ejecutivo apenas en el año 2000, por lo cual la sexta posición de los dieciocho países analizados en la región latinoamericana se puede considerar como algo positivo, si se compara con otros países que tienen mayor tradición democrática. A pesar de lo anterior, no se debe perder de vista que a finales del sexenio de Enrique Peña Nieto estaba pendiente el tema de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa, los escándalos de corrupción y opacidad, entre otros temas sensibles para la ciudadanía, aspectos que siguen pendientes en 2021 en el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador (Ramírez, *La Razón*, 2021, 22 de julio).

Para complementar la explicación de la calidad de la democracia se retoma la evaluación de expertos de Freedom House (FH), la cual incluye ocho variables que van de un rango de 0 a 100 puntos, mientras más alto más libertad, y viceversa, mientras más cercano al 100, más calidad, y viceversa. FH también mide los grados de libertad, los cuales pueden interpretarse como la posibilidad de exigir y ejercer derechos políticos y civiles. Se miden desde un rango de 2 hasta 14, mientras más cerca al 2 mayor libertad, mientras, más cerca del 14, mayores restricciones. A partir de esos datos, México se ubicó con 4 puntos. En el caso mexicano, a pesar de gozar con una puntuación positiva (4), la libertad de prensa es un tema con puntos pendientes importantes; por citar algunos ejemplos, está el despido de Carmen Aristegui de la empresa *MVS*, sin mencionar los 109 periodistas que han sido asesinados en México en los últimos diecisiete años (Castro, *Excélsior*, 2017, 26 de junio). En el gobierno de López Obrador el aspecto de la comunicación también ha sido muy complicado, lo cual se ha sintetizado como “AMLO contra la prensa y la prensa ante la defensa de un derecho” (Ortega, *Expansión Política*, 2021, 3 de mayo).

Veamos ahora algunos datos desagregados de la comparación de Latobarómetro 2013, 2016, 2017, 2021. Ante la pregunta “¿usted diría que está muy satisfecho, bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país?”, los datos arrojaron que, en la región, el 57% contestó que se siente insatisfecho, mientras que el 39% se considera satisfecho. Más de la mitad de los encuestados en la

región latinoamericana manifestaron malestar con los resultados que la democracia ofrece. México, por su parte, alcanzó solamente el 21% de satisfacción (Latinobarómetro, 2013, p. 36). Cuatro años más tarde, México bajó de 21% a 18% (Latinobarómetro, 2017, p. 9). Con estos datos, podemos señalar que los ciudadanos no relacionan directamente la estabilidad política y económica con mayor satisfacción ciudadana. En 2021 la satisfacción con la democracia fue del 33%, lo cual representa una recuperación de la confianza hacia al gobierno (Latinobarómetro, 2021, p. 39).

Otro indicador importante de la calidad se enfoca en la aprobación del desempeño gubernamental. México se ubicó a media tabla con el 46% (Latinobarómetro, 2013, p. 37). Cuatro años más tarde presentó una caída del 46% al 20% (Latinobarómetro 2017, p. 18), mientras que en la medición más reciente se ubicó en el 58% (Latinobarómetro 2021, p. 48), lo cual también representa una recuperación comparada con el sexenio anterior.

Otro indicador más que pertinente es el interés por la política. Se preguntó a los ciudadanos mexicanos, “¿cuán interesado está usted en la política?” (con las respuestas muy interesado, algo interesado, poco interesado, o nada interesado), México obtuvo 30% (Latinobarómetro, 2013, p. 39). En una nueva medición, pero ahora sobre la credibilidad de la política y los políticos, México se ubicó con 56%, lo cual ofrece que en promedio la ciudadanía se encuentra a media tabla; es decir, uno de cada dos ciudadanos cuestiona la credibilidad de la actividad política (Latinobarómetro, 2016, p. 37). En la medición más reciente, solamente el 22% asume que puede participar en política. La situación anterior es preocupante, porque, como se señaló previamente, el circuito institucional de la democracia representa un alto costo financiero, pero no se refleja en mediciones positivas sobre las principales instituciones políticas (Latinobarómetro, 2021, p. 93).

Finalmente, en el indicador sobre la imagen del progreso de vida, México solamente obtuvo el 19% (Latinobarómetro, 2013, p. 45). Tres años después se mantuvo con 19% (Latinobarómetro, 2016, p. 52). Un año después bajó a 15% (Latinobarómetro, 2017, p. 58), mientras en la medición de 2021 solamente el 22% considera que hay una justa distribución de la riqueza (Latinobarómetro, 2021, p. 44).

## REFLEXIÓN FINAL

El sistema político mexicano se puede clasificar como una democracia electoral que cumple con criterios procedimentales desde el año 2000, año que dio fin a un sistema de partido hegemónico en el poder ejecutivo. Además, dio paso a un sistema de partidos pluralista excluyente, aunque con la preeminencia de tres partidos fuertes, primero PRI, PAN y PRD, y después, MORENA, PAN y PRI.

A pesar de que se realizaban elecciones periódicas cada seis años, no existían condiciones competitivas. Durante décadas ocurrieron reformas electorales que lograron una apertura gradual y controlada, lo cual finalmente permitió la transición presidencial en el año 2000. Después de esa fecha, se han presentado tres alternancias en un marco competitivo, una del PAN, una del PRI y otra de MORENA.

En términos teóricos, persiste un pluralismo moderado en el cual los partidos pequeños no tienen un impacto importante en el número de escaños, aunque en algunos casos logran aliarse con alguna fuerza política grande (Smith y Banks, 1982). Sin embargo, la democracia en México es relativamente reciente. Se generó también el gobierno dividido (que persistió con Fox y Calderón, aunque Peña Nieto incentivó la cooperación a través del Pacto por México). También se manifestó un ambiente de guerra sucia en las dos últimas elecciones presidenciales. El gobierno de López Obrador superó la falta de mayoría absoluta al formar una mayoría artificial, producto del traslado de legisladores de otros partidos al grupo parlamentario de MORENA en la instalación de la LXIV legislatura.

Desde la elección del año 2000, el diseño privilegió el funcionamiento de una democracia electoral que hace posible la rotación del poder de manera institucional; así ha pasado en las últimas tres elecciones presidenciales. El escenario político-social de 2018 permitió la primera victoria de un partido de centro-izquierda.

A pesar del funcionamiento instrumental, se ha producido un efecto de ausencia de credibilidad hacia la democracia, en adición a una percepción de alejamiento entre representantes y representados. En América Latina, de acuerdo con tal índice, México se ubica en el sexto lugar en calidad de la democracia; es decir, se encuentra mejor calificado que otras

doce democracias, como Brasil, Ecuador, Bolivia, Paraguay, entre otras. Si se considera que México cuenta solamente con veintiún años continuos de alternancia política, el sexto lugar es prometedor.

La baja calidad de la democracia se explica porque no existen condiciones (legales y otras de voluntad política) suficientes para alentar la participación y la vinculación ciudadanas. Es decir, los instrumentos existentes son macro (plebiscito, referéndum y la iniciativa popular), aunque recientemente se agregó la revocación de mandato; sin embargo, son necesarios mecanismos de corte intermedio y directo, que permitirían combatir la apatía y el desinterés de los ciudadanos en los asuntos públicos. Idealmente, una escalera de participación sería la alternativa para generar empoderamiento de los ciudadanos, a través de un compromiso social y la responsabilidad moral en el espacio público.

## REFERENCIAS

- Alarcón, Becerra, Cuna *et al.* (2012). *Elecciones 2012. Evaluación e implicaciones políticas*. México: UAM-I.
- Ackerman, John (2007). *Autónomos y democracia*. México: UNAM/Siglo XXI.
- Aparicio, Javier (2006). *¿Cómo se financian los partidos políticos en México?*, marzo. México: CIDE, pp. 1-13.
- Arévalo Gutiérrez, Silvia Elizabeth (2010). Partidos políticos, financiamiento público y democracia. *Espiral*, xvii, (49), pp. 39-70.
- Arnstein, S. (1969). La escalera de la participación ciudadana, *JAIIP*, 35, (4), pp. 216-224.
- Austen-Smith, David y Banks, Jeffrey (1982). Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes. *American Political Science Review*, 82, pp. 405-422.
- Baurmann, Michael (2013). *Los desafíos de la democracia*. Madrid/México: Fontamara.
- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Casar, María Amparo (2009). Reformas en el Aire, *Nexos*, 384, pp. 35-44.
- Castro, Jonathan (2017). En 17 años suman 109 periodistas asesinados en México. *Excelsior*, 26 de junio. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/06/26/1170856>. Consultado: 23 noviembre de 2017.
- CESOP (2012). *Encuesta sobre cultura política en México*, realizada entre el 2 y el 4 de marzo. México. Cámara de Diputados.
- Chomsky, Noam (2002). *Política y cultura a finales del siglo XX*. Madrid: Ariel.

- Cómputos Distritales INE (2018). Disponible en: <https://computos2018.ine.mx/#/senadurias/nacional/1/2/1/2>.
- (2021). Disponible en: <https://computos2021.ine.mx/votos-ppyci/grafica>.
- Córdoba, José (2009). Para gobernar México, *Nexos*, p. 384. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=13409>.
- Dahl, Robert (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Della Porta, Donatella y Mosca, Lorenzo (2005). *Globalización y movimientos sociales y de protesta, en la sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global*. México: Porrúa.
- Diamond, Larry y Morlino, Leonardo (2004). The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy*, 15 (4), pp. 20-31.
- Easton, David (1953). *Esquema para el análisis político*. Argentina: Amorrortu.
- Elster, Jon (1995). Strategic Uses of Argument. En Keneneth Arrow *et al.* (Ed.). *Barriers to Conflict Resolution*. New York: Norton, pp. 236-257.
- Espinoza Toledo, Ricardo y Meyenberg, Yolanda (2001). Un intento fallido de la reconfiguración del sistema de partidos en México. En Meyenberg, Yolanda (Coord.). *Dos de julio: reflexiones posteriores*. México: FLACSO/IIS/UAM-I, pp. 349-361.
- Fishkin, James (1995). *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Barcelona: Ariel.
- Gaetano, Gerardo (2008). Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en las democracias de América Latina contemporánea. En Ansaldi, Waldo (Coord.). *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. México: FCE.
- Guillén, A., K. Sáenz, M. H. Badii y J. Castillo (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *International Journal of Good Conscience*, núm. 4(1), pp. 179-193.
- Huntington, P. Samuel (1976). *El orden político de las sociedades en cambio*. España: Ediciones de Oriente.
- Informe Latinobarómetro (2013). Santiago de Chile. Corporación Latinobarómetro.
- (2016). Santiago de Chile. Corporación Latinobarómetro.
- (2017). Santiago de Chile. Corporación Latinobarómetro.
- (2021). Santiago de Chile. Corporación Latinobarómetro.
- Levine, Daniel H. y Enrique Molina, José (2007). La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45, pp. 17-46.
- Ley de Participación Ciudadana de la CMDX (LPCDMX, 20) (s/f). Disponible en: <https://www.iecm.mx/nueva-ley-de-participacion-ciudadana/>.

- Ley Federal de Revocación de Mandato (s/f). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5629752&fecha=14/09/2021](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5629752&fecha=14/09/2021).
- Lijphart, Arend (1991). *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel.
- (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. España: Ariel.
- Linz, Juan (1996). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada*. México: FCE.
- En Erik Velásquez Gacia, et al. *Nueva historia general de México*. México: COLMEX.
- Morales, Rafael (2014). “Puebla, las elecciones de la hegemonía”. En López Montiel, Gustavo, Mirón Lince, Rosa María y Reveles Vázquez, Francisco (Coord.). *Los estados en 2013. La nueva configuración político-electoral*. México: UNAM.
- Moreno Zepeda, Gabriel (2020). El costo presupuestario de la democracia electoral en México. En Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (Coord.). *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*. México: Integralia. Disponible en: <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/09/Tema4-Sub1.pdf>.
- Navarrete Vela, Juan Pablo y Rosiles Salas, Javier (2020). Las elecciones presidenciales en México: de la transición a la primera alternancia de izquierda en el Poder Ejecutivo. En Arellano Ríos, Alberto. *Siete estudios sobre el cambio político*. México: El Colegio de Jalisco, pp.129-172.
- Ortega, Octavio (2021). AMLO contra la prensa y la prensa ante la defensa de un derecho. *Expansión Política*, 3 de mayo. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/voces/2021/05/03/opinion-amlo-libertad-de-expresion--libertad-de-prensa>.
- Pasquino, Gianfranco (1999). *La democracia exigente*. México: FCE.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán (Coord.) (2013). *Elecciones 2012, crónica de un conflicto anunciado*. México: UNAM.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (s/f). Gobierno de México. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019).
- Presidencia (2021). ¿Cuáles son los logros de AMLO tras casi tres años de gobierno? *Expansión Política*, 7 de septiembre. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/presidencia/2021/09/07/cuales-son-los-logros-de-amlo-2021>.
- Ramírez, Sergio (2021). Descentralización y caso Ayotzinapa, últimos compromisos sin cumplir: AMLO. *La Razón*, 22 de julio. Disponible en: <https://www>.

- razon.com.mx/mexico/descentralizacion-caso-ayotzinapa-ultimos-compromisos-cumplir-amlo-443928.
- Rawls, John (1971). *Teoría de la justicia*. México: FCE.
- Sánchez Gudiño, Hugo y Farrera Bravo, Gonzalo (Coord.) (2012). *Partidos políticos y sucesión presidencial en México*. México: UNAM/Porrúa.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE.
- (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- (2007). *¿Qué es la democracia?* México: Nueva Imagen.
- Schumpeter, Joseph (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona: Orbis.
- Schedler, Andreas. (2008). “Qué es la rendición de cuentas”, Cuadernos de transparencia 3. México: IFAI.
- Seguridad y Participación Ciudadana (2016). *Encuesta territorial nacional*. CESOP. México: Cámara de Diputados.
- Serra Rojas, Andrés (1994). *Ciencia política*. México: Porrúa.
- Sousa Santos, Boaventura de (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Lisboa: Fundación Gubelkian.
- Touraine, Alan (2001). *Qué es la democracia*. México: FCE.
- Ugalde, Luis Carlos y Rivera Loret, Gustavo (2014). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*. México: TEPJF.
- Woldenberg, José (2000). *La mecánica del cambio político en México*. México: Cal y Arena.

# UN DIAGNÓSTICO IMPRESCINDIBLE: LAS PROBLEMÁTICAS DE LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO

An essential diagnosis: the problems  
of the metropolitan areas of Mexico

JAVIER ROSILES SALAS<sup>1</sup>

*Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán  
de Ocampo (UCEMICH), México*

## INTRODUCCIÓN

¿Cuáles son las principales problemáticas de las zonas metropolitanas de México?, ¿cuáles deben considerarse como prioritarias?, ¿en qué medida se presentan las mismas problemáticas en todas las zonas? Estas y otras preguntas resultan de suma importancia para quienes se encuentran interesados en resolver los problemas que aquejan a las zonas urbanas más importantes del país, una preocupación de los gobiernos y también de académicos y de amplios sectores de la sociedad.

Dar respuesta a estas preguntas es el paso necesario para, posteriormente, proseguir con la propuesta de acciones que busquen resolver dichas problemáticas. Como señala Méndez (2020), es en la etapa de diagnóstico donde los analistas en el gobierno —frente a los políticos— tienen

---

1. Profesor investigador de tiempo completo. Líneas de investigación: partidos políticos, procesos electorales y política gubernamental. Doctor y maestro en Estudios Sociales, con especialidad en Procesos Políticos, por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

una mayor oportunidad de influir sobre las políticas públicas. Esto es así porque en esta etapa existe la posibilidad de que la política pública se considere más en función de la evidencia disponible que permita emprender acciones para resolver los problemas públicos que en factores políticos. Se pueden abordar los problemas públicos más como un asunto técnico que como un tema político.

El propio Méndez define diagnóstico como:

un proceso gradual de aproximación a una alternativa preferente, en el curso del cual la información puede ir cambiando, así como la preferencia por una alternativa determinada (aunque el objetivo principal de un diagnóstico sea siempre recomendar la mejor alternativa para la resolución del problema, dados ciertos criterios) (2020, p. 137).

Si bien es cierto que existen problemas comunes a los territorios metropolitanos: transporte de personas; recolección, traslado y depósito de residuos sólidos; seguridad pública; acceso al agua potable; contaminación ambiental; alta densidad vehicular; creación de zonas habitacionales, entre otros (Navarrete, 2018), sigue siendo necesaria la generación de diagnósticos cada vez más precisos, diferenciados y basados en mejores evidencias.

Con este capítulo se busca contribuir a un diagnóstico general de las zonas metropolitanas. Para ello se presentan los resultados de un ejercicio propio, la aplicación de 681 cuestionarios cara a cara en cinco zonas metropolitanas, además de datos del Índice de Ciudades Sostenibles de CITIBANAMEX (2018).

Entre los hallazgos puede destacarse el hecho de que la inseguridad es el tema que se viene colocando como el que más preocupa a quienes habitan las zonas metropolitanas, un hecho a destacar en un contexto en el cual efectivamente el desarrollo de las zonas presenta diversos ritmos y variaciones en sus problemáticas y capacidades.

## **ASPECTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES**

Debe partirse de la consideración de que el fenómeno metropolitano presenta la complejización de lo urbano. Lo urbano puede definirse de

manera simple como aquello que tiene que ver con la ciudad, y por tanto se contraponen a lo rural. Sin embargo, las definiciones pueden variar. Por ejemplo, en México un área urbana es aquella localidad donde viven más de 2,500 personas, mientras que en Canadá el término se define en función de que cuente con mil o más habitantes, con una densidad de población de 400 o más por kilómetro cuadrado. Por citar otros casos, en Senegal y Suiza se consideran aglomeraciones de 10,000 o más habitantes, y en Zambia y Austria las de 5,000. En contraparte, en Islandia se consideran áreas urbanas aquellas localidades de 200 o más habitantes (ONU Hábitat, 2018).

En las ciudades se realiza toda una gama de labores y tareas, pero, desde luego:

la ciudad es mucho más que un contenedor de actividades, pues, debido a la aglomeración y sus características geográficas y constructivas, ejerce una influencia más o menos importante para definir la estructuración e interacción social de individuos y grupos sociales (González y Larralde, 2019, pp. 13-14).

De acuerdo con Rosique (2014, p. 159):

lo metropolitano es producto de la acción prolongada y extensiva de urbanizar sobre la misma zona geográfica, hasta tener una o varias ciudades o centros urbanos menores conurbados y/o funcionando de manera interactiva y constante, con poblaciones que se mueven pendularmente entre ellos.

Estos procesos producen cambios muy relevantes:

la metropolización genera transformaciones profundas en todos los ámbitos de la sociedad y el territorio; su total cobertura e histórico entrelazamiento de procesos heterogéneos sustentan la eclosión de estructuras socioespaciales de gran complejidad por la confluencia de dinámicas complementarias, antagónicas, yuxtaposiciones y mixturas (Cabrera y López, 2015, p. 133).

Las zonas metropolitanas se mueven entre la fragmentación y la unidad. Como advierten Duhau y Giglia (2012), es necesario hacer un esfuerzo para superar las perspectivas de visiones fragmentarias de las metrópolis,

pero lo cierto es que, aunque diversos procesos las convierten en un área económica y social única y continua, también es verdad que se ven fragmentadas de manera artificial por fronteras municipales y hasta estatales (Ramírez, 2016). Como advierte Ugalde (2016, p. 228), “ni el territorio de un fenómeno social o económico asociado a un área metropolitana es equivalente a la geografía de demarcaciones jurídico administrativas específicas, ni es el mismo que el territorio de otro fenómeno”.

En este marco se explican las contradicciones que caracterizan el fenómeno metropolitano y que identifica Pérez (2001): 1) contradicción entre el ámbito territorial de los asuntos, los problemas y el ámbito territorial del gobierno y la gestión pública: los problemas de las ciudades superan los límites de las unidades político-territoriales; 2) contradicción entre el ámbito territorial de las necesidades o los problemas y el ámbito territorial de la representación política: no necesariamente coinciden los ámbitos territoriales de la vida urbana con los que corresponden a la organización de las representaciones políticas, y 3) contradicción entre el ámbito territorial de las necesidades y el ámbito territorial de los recursos: existe una tendencia a concentrar las necesidades en ciertos territorios y los recursos en otros.

Se ha venido ampliando el debate para definir y diferenciar un área, zona o región metropolitana, pero, siguiendo a Arellano (2014, p. 38),

la metropolización debe entenderse básicamente como la concentración de una gran población cuyas actividades económicas y sociales conforman un área funcional donde convergen diversas autoridades gubernamentales. De tal modo que, en el mundo, y a grandes rasgos, los conglomerados metropolitanos son de dos tipos: policéntricos o polinucleares.

En México las zonas metropolitanas se definen como el:

conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan los límites del municipio, incorporando dentro de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018, p. 35).

Esta definición produjo un incremento en el número de zonas oficialmente reconocidas respecto del último ejercicio de delimitación realizado en 2012, que pasó de 59 a 74.

En el más reciente ejercicio de delimitación se tomaron en cuenta los criterios fijados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo que en parte explica el incremento en la cifra de zonas reconocidas: el tamaño de la ciudad central se incrementó de 50 mil a 100 mil habitantes; el criterio para municipios con ciudades de un millón o más habitantes se redujo a 500 mil; asimismo, se consideró todas las capitales estatales como zonas metropolitanas y se amplió la categoría de ciudades “transfronterizas” a ciudades que se localizan en “franjas fronterizas” o en las costas, además de que la consideración de su tamaño de población pasó de 250 mil a solo 200 mil habitantes (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018).

La literatura académica que tiene por objeto el estudio del fenómeno metropolitano en México ha ido floreciendo a partir del trabajo seminal de Luis Unikel (1976). Se han abordado diversas temáticas, desde la planeación urbana y la coordinación (o ausencia de ella) entre municipios, gobiernos estatales y la Federación, hasta trabajos donde se discute el problema de la gobernación o gobernanza en las zonas metropolitanas (Kunz y González, 2019). Sobre las zonas metropolitanas en particular, Cárdenas (2014) identifica que se las ha analizado desde siete dimensiones: urbano-territorial (su delimitación), demográfica (tendencias poblacionales), social (problemáticas de las zonas), económica (estudios comparativos), ambiental (temáticas como la recolección de basura), político-institucional (gobernabilidad, coordinación y gestión metropolitana), y la combinación de dos o más dimensiones.

Este capítulo busca contribuir con la generación de cada vez mejores diagnósticos sobre las problemáticas que aquejan a las zonas metropolitanas. En las ciudades habita ya la gran mayoría de las personas en el mundo y es donde se presentan problemas complejos cuyas soluciones parecen todavía lejanas. Como advierten Hernández, Ornelas y Castillo (2015, p. 11):

las tendencias de concentración urbana y económica, así como la agudización de las desigualdades territoriales y dentro de las ciudades apuntan a movernos hacia crisis urbanas, las cuales no se presentarán en el futuro sino que ya tienen sus expresiones en el aumento de la informalidad en el mercado laboral, de la pobreza, de la profundización de la segregación como un patrón de organización social del territorio y de la explosión de la violencia.

Como advierten los especialistas, se vive ahora mismo una transición urbana, en la cual el reto ya no es solo acomodar a las personas que llegan del campo, sino garantizar la calidad de vida, la equidad y la sostenibilidad en las ciudades (ONU Hábitat, 2012, p. XII), a riesgo de que se conviertan en trampas de desigualdad (OCDE, 2016). Ahí radican la importancia y la pertinencia de invertir recursos en la realización de diagnósticos.

## **PROBLEMÁTICAS E IMPACTO GUBERNAMENTAL**

En términos de las zonas metropolitanas existen dos temas sustanciales sobre los cuales es indispensable contar con un diagnóstico: las principales problemáticas que las aquejan, por un lado, y el impacto que están teniendo los gobiernos justamente en la atención a ellas, por otro. Para tener una idea de lo anterior, se realizó trabajo de campo en cinco zonas metropolitanas: Valle de México, Aguascalientes, San Luis Potosí, Pachuca y Tlaxcala. En un ejercicio no probabilístico se logró la aplicación de 681 cuestionarios a personas mayores de dieciocho años que circulaban por lugares céntricos de las ciudades y aceptaron contestar.<sup>2</sup>

---

2. El trabajo de campo se desarrolló en el marco del proyecto “Elecciones y gobierno en las zonas metropolitanas de México”, auspiciado por el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, Tipo Superior (PRODEP) de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Se contó con el invaluable apoyo como asistentes de investigación de los estudiantes Sofía Mariana Delgadillo Cerda, Manuel Alexis Ceja García y Ángel Daniel Ramírez Herrera.

**Tabla 1**

Información sobre trabajo de campo en cinco zonas metropolitanas

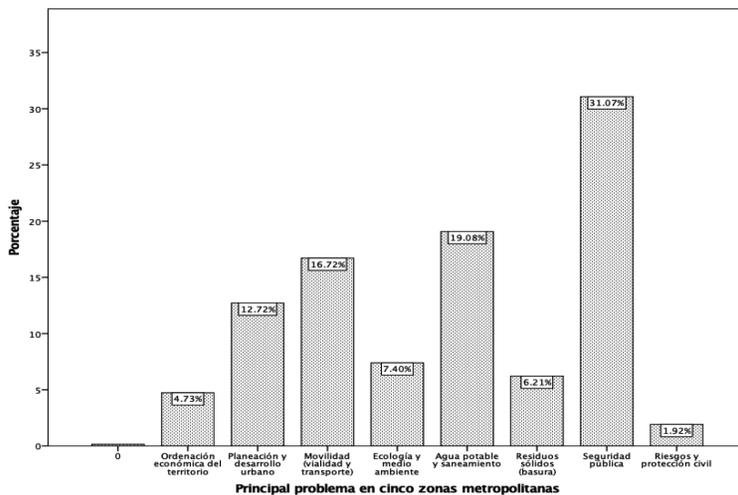
<i>Zona metropolitana</i>	<i>Entidades que involucra</i>	<i>Ciudad de aplicación</i>	<i>Número de cuestionarios</i>	<i>Fecha de aplicación</i>
Valle de México	Ciudad de México, Estado de México e Hidalgo	Ciudad de México	304	1 al 4 de febrero de 2019
Aguascalientes	Aguascalientes	Aguascalientes	129	15 y 16 de julio de 2019
San Luis Potosí	San Luis Potosí	San Luis Potosí	84	17 y 18 de julio de 2019
Pachuca	Hidalgo	Pachuca	120	22 y 23 de julio de 2019
Tlaxcala-Apizaco	Tlaxcala	Tlaxcala	44	24 y 25 de julio de 2019
Total			681	

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados del trabajo de campo arrojan que el principal problema identificado por los habitantes de las cinco zonas metropolitanas estudiadas es la seguridad pública, por lo menos así lo declara el 31.07% de los entrevistados. El segundo problema más importante es agua potable y saneamiento (19.08%), seguido por el de movilidad (vialidad y transporte) (16.72%).

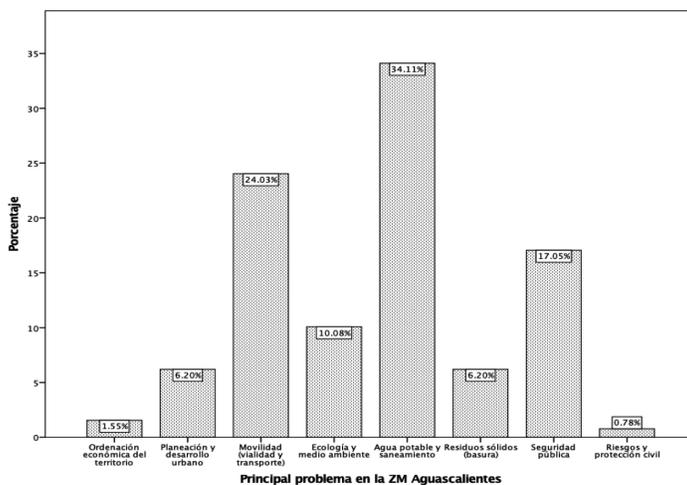
Pese al predominio del tema de la seguridad pública, hay variaciones interesantes. En el caso de Aguascalientes, se trata del tercer problema en importancia, en tanto que es superado por los de agua potable y saneamiento (34.11%) y movilidad (vialidad y transporte) (24.03%).

**Gráfica 1**  
Principales problemáticas en cinco zonas metropolitanas



Fuente: Elaboración propia.

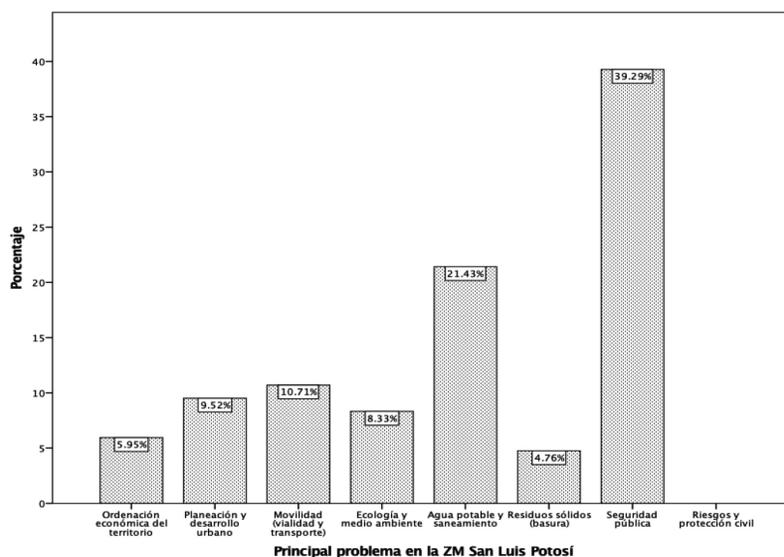
**Gráfica 2**  
Problemas metropolitanos en la zona de Aguascalientes



Fuente: Elaboración propia.

En San Luis Potosí, por otro lado, los dos principales problemas identificados por la ciudadanía son seguridad pública (39.29%) y agua potable y saneamiento (21.43%).

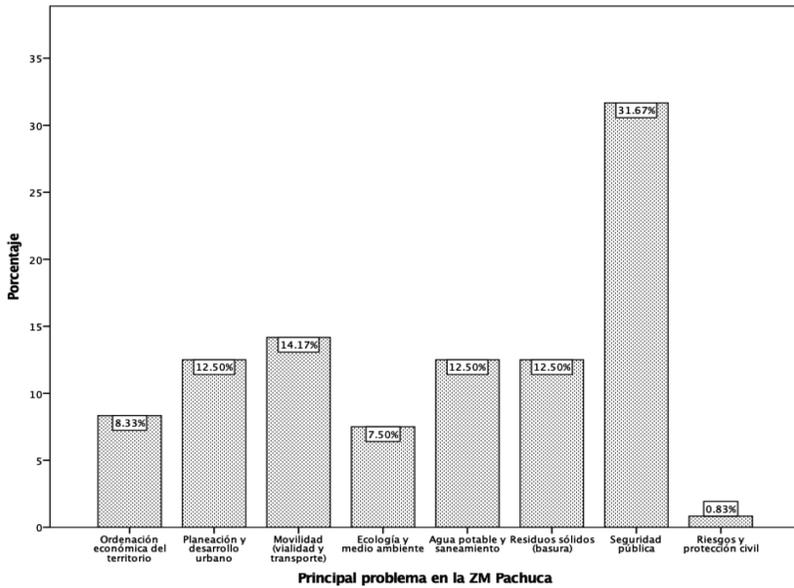
**Gráfica 3**  
Problemas metropolitanos en la zona de San Luis Potosí



Fuente: Elaboración propia.

Por lo que respecta a la ciudad de Pachuca, Hidalgo, cabe destacar que, mientras descuella el problema de seguridad pública, con el 31.67%, cuatro problemas presentan niveles muy parecidos entre sí: movilidad, con 14.17%, así como planeación y desarrollo urbano; agua potable y saneamiento, y residuos sólidos, que se encuentran en empate con 12.5% de menciones para cada uno.

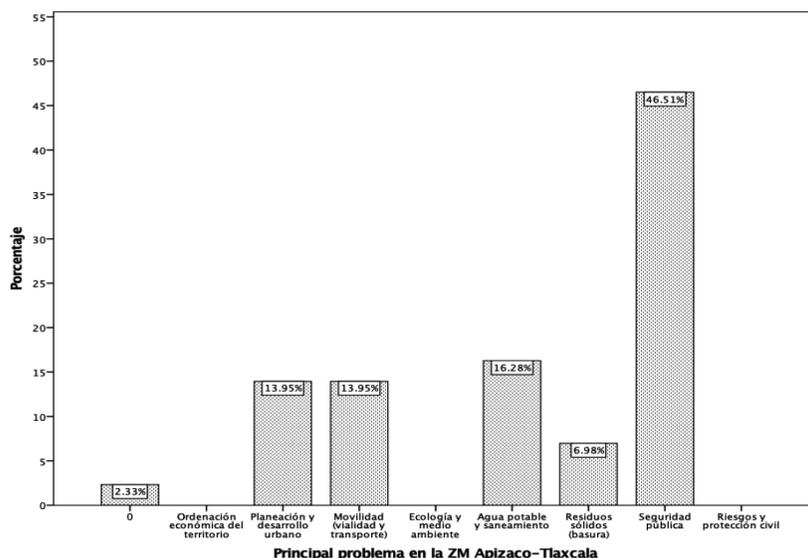
Gráfica 4  
Problemas metropolitanos en la zona de Pachuca



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los datos obtenidos de la aplicación de cuestionarios cara a cara, de las cinco zonas metropolitanas en examen, Tlaxcala es la ciudad con los más altos índices de inseguridad pública: casi la mitad (46.51%) de los entrevistados lo mencionó como el problema principal.

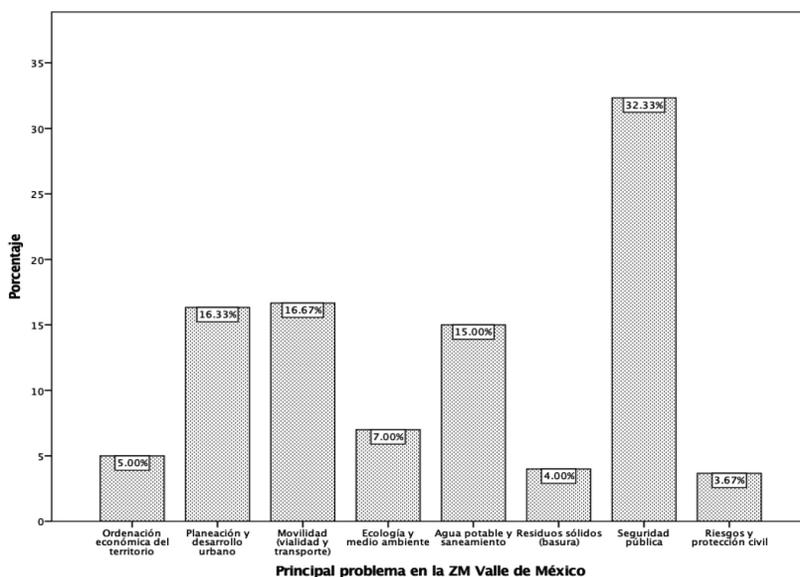
**Gráfica 5**  
Problemas metropolitanos en la zona de Tlaxcala-Apizaco



Fuente: Elaboración propia.

Para el caso de la Ciudad de México, el tema principal también es el de seguridad (32.33%). El segundo problema más relevante, como podría suponerse, es el de la movilidad (16.67%), aunque aparece prácticamente en empate con planeación y desarrollo urbano (16.33%).

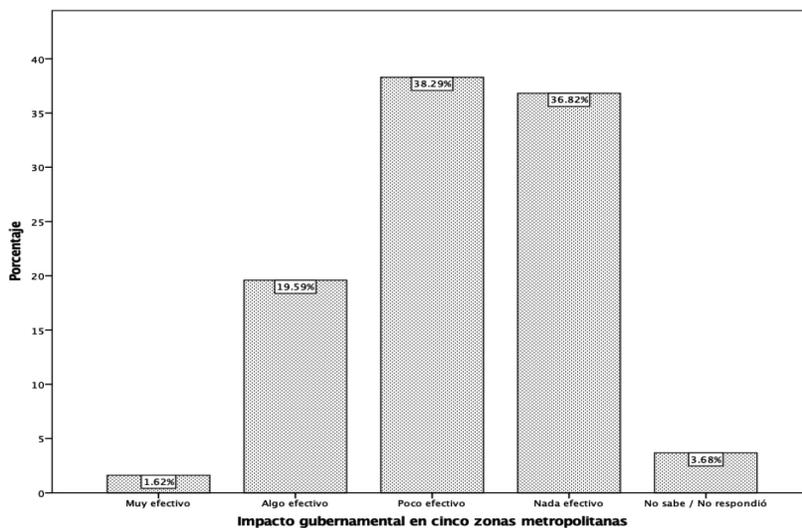
**Gráfica 6**  
Problemas metropolitanos en la zona del Valle de México



Fuente: Elaboración propia.

Una vez identificados los principales problemas que aquejan a las zonas metropolitanas, cabe preguntarse cómo perciben los ciudadanos el trabajo que realizan sus gobiernos. Los resultados del sondeo arrojan que, en general, las acciones gubernamentales se perciben como poco o nada efectivas. En las cinco zonas metropolitanas donde se realizó trabajo de campo, el 38.29% de los encuestados cree que el gobierno municipal es poco efectivo, y el 36.82% que es nada efectivo.

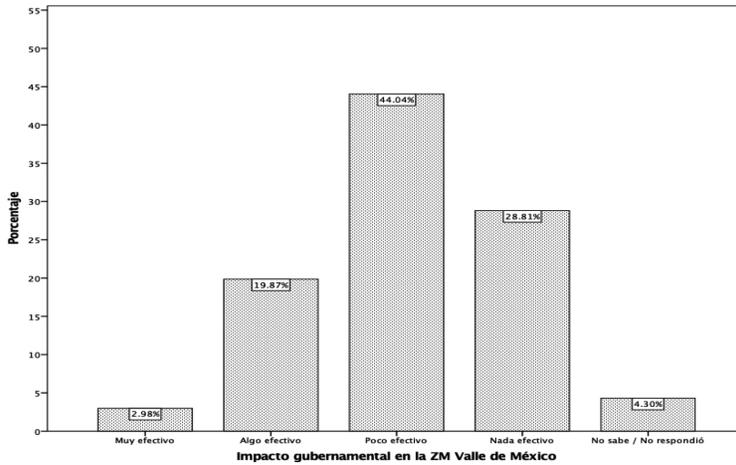
**Gráfica 7**  
Impacto gubernamental en cinco zonas metropolitanas



Fuente: Elaboración propia.

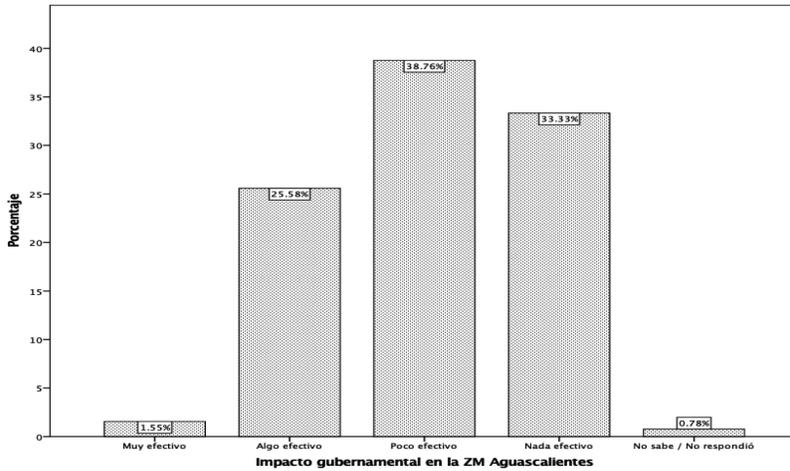
En tres zonas se advierte una tendencia parecida: en el Valle de México, Aguascalientes y San Luis Potosí la opinión mayoritaria es la presencia de gobiernos poco efectivos, aunque en Ciudad de México la cifra es la más alta, con 44.04%.

**Gráfica 8**  
Impacto gubernamental en la zona del Valle de México



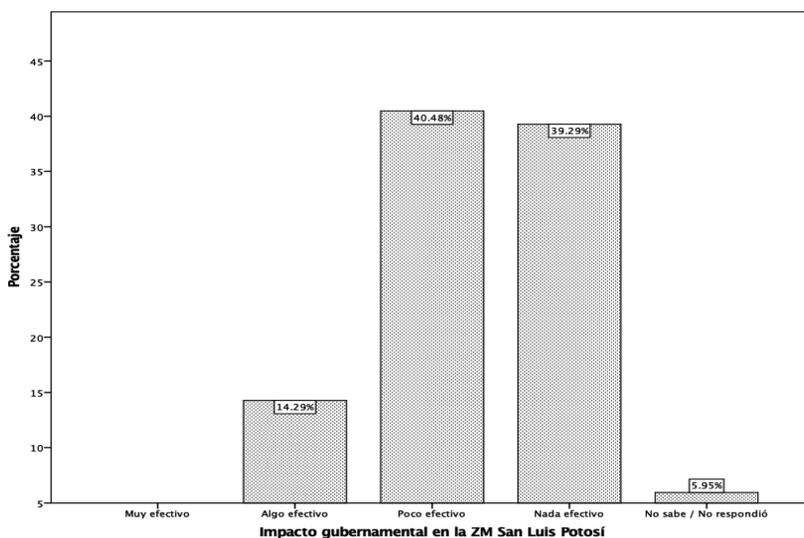
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfica 9**  
Impacto gubernamental en la zona de Aguascalientes



Fuente: Elaboración propia.

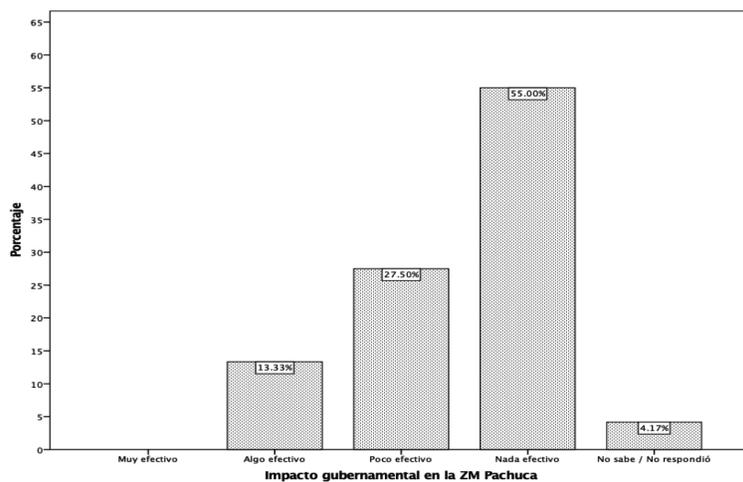
**Gráfica 10**  
Impacto gubernamental en la zona de San Luis Potosí



Fuente: Elaboración propia.

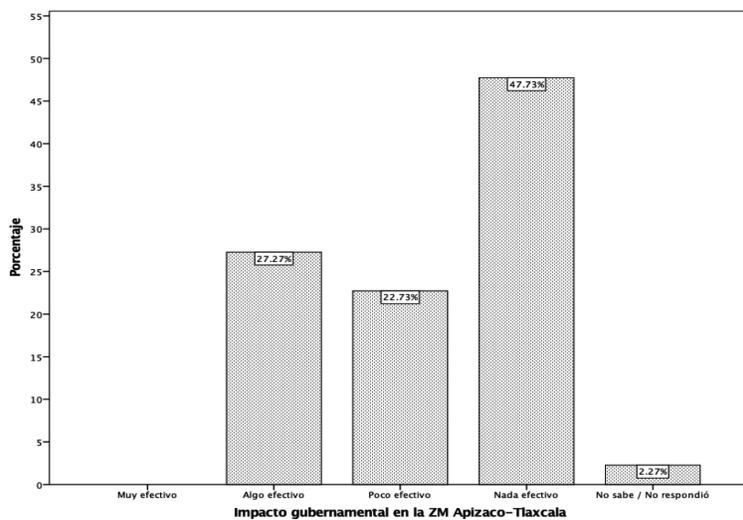
Los resultados cambian drásticamente para las zonas metropolitanas de Pachuca y Tlaxcala-Apizaco, donde llama la atención el alto grado de opinión negativa sobre los gobiernos de las ciudades, a los cuales se considera nada efectivos en el 55% y el 47.73% de los casos, respectivamente.

**Gráfica 11**  
Impacto gubernamental en la zona de Pachuca



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfica 12**  
Impacto gubernamental en la zona de Tlaxcala-Apizaco



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en los gráficos anteriores, prima una percepción negativa del desempeño de los gobiernos metropolitanos (considerando las respuestas de poco o nada efectivo): Pachuca 82.5%, San Luis Potosí 79.77%, Valle de México 72.85%, Aguascalientes 72.09% y Tlaxcala 70.46%. En San Luis Potosí, Pachuca y Tlaxcala ningún entrevistado calificó al gobierno de su ciudad como muy efectivo.

## **HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS**

En septiembre de 2015 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS), que se agrupan en tres dimensiones: desarrollo económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental. La intención es alcanzar las metas específicas de cada uno de los objetivos en 2030 (ONU, 2021).

La relación de objetivos es la siguiente:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna.
8. Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos.
15. Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad.
16. Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.
17. Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Un diagnóstico de gran utilidad sobre las zonas metropolitanas es el que lograron CITIBANAMEX, el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Centro Mario Molina y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) sobre la medida en que en ellas se ha progresado en el cumplimiento de los ODS.

Se trata del Índice de Ciudades Sostenibles 2018, en el cual se analizaron 56 zonas metropolitanas y su avance hacia el cumplimiento de las metas incluidas en dieciséis de los diecisiete ODS, con excepción del objetivo 14 sobre vida marina, que no es comparable en todas las zonas del país (CITIBANAMEX, 2018).

Como se aprecia en la tabla 2, sobresalen tres zonas por su adelanto en el cumplimiento (el índice tiene una escala de 0 a 100 puntos): Guadalajara, Aguascalientes y Valle de México, así como tres más por un visible retraso: Tehuantepec, Acapulco y Tecomán. El promedio indica que el país se encuentra apenas a la mitad del avance esperado: 49.48.

**Tabla 2**  
Resultado general del Índice de Ciudades Sostenibles 2018

<i>Zona metropolitana</i>	<i>Índice general</i>
Guadalajara	58.31
Aguascalientes	57.92
Valle de México	57.19
Chihuahua	57.04
Colima-Villa de Álvarez	56.45
Cuernavaca	54.98
Querétaro	54.94
Monterrey	54.90
San Luis Potosí	54.67
Tijuana	54.28
Monclova-Frontera	53.95
León	53.76
Juárez	53.45
Saltillo	52.97
Nuevo Laredo	52.87
La Laguna	52.78
Pachuca	52.59
Tampico	52.52
Puerto Vallarta	52.50
Mexicali	52.41
Toluca	52.36
Mérida	52.33
Xalapa	52.17
Piedras Negras	52.07
Cancún	51.73
Reynosa-Río Bravo	51.56
Matamoros	51.48
Tepic	50.29
Celaya	50.23

<i>Zona metropolitana</i>	<i>Índice general</i>
Puebla-Tlaxcala	49.70
Promedio	49.48
Zacatecas-Guadalupe	49.46
Morelia	49.36
San Francisco del Rincón	49.29
Veracruz	48.86
Orizaba	48.68
Córdoba	48.12
Ocotlán	47.36
Coatzacoalcos	47.36
Tlaxcala-Apizaco	47.27
Moroleón-Uriangato	47.19
Tula	46.83
Cuautla	46.21
Guaymas	45.48
Tehuacán	45.02
Tulancingo	44.97
Río Verde-Ciudad Fernández	43.73
Villahermosa	43.55
Tuxtla Gutiérrez	43.49
La Piedad-Pénjamo	43.34
Oaxaca	42.53
Minatitlán	41.95
Zamora-Jacona	41.08
Poza Rica	40.19
Tehuantepec	39.74
Acapulco	37.87
Tecomán	37.71

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CITIBANAMEX (2018: 7).

De acuerdo con el estudio, las zonas metropolitanas presentan mejoras importantes en tres ODS: 17. Alianzas para lograr los objetivos, 3. Salud

y bienestar, y 1. Fin de la pobreza. Donde se presentan resultados menos favorables es en el alcance del 9. Industria, innovación e infraestructura, 12. Producción y consumo , 15. Vida de ecosistemas terrestres, y 10. Reducción de las desigualdades (CITIBANAMEX, 2018, p. 8).

A continuación se presentan los progresos por cada uno de los ODS, se anotan los tres primeros lugares en avance y los tres con resultados menos favorables. Antes debe citarse la advertencia que hacen los autores del estudio:

como en el caso del índice general, el ranking de avances por subíndice es entendido como porcentaje de un óptimo. Así, estos valores no encierran juicios sobre la gravedad o urgencia de unas problemáticas sobre otras, sino que son medidas del camino ya recorrido por las zonas metropolitanas en dirección a metas específicas, por lo que permiten destacar desafíos para el desarrollo sostenible Sobre la base de mediciones objetivas y comparables (CITIBANAMEX, 2018, p. 9).

**Tabla 3**  
Zonas metropolitanas con más y menos avances  
en el cumplimiento de los ODS

<i>Objetivo</i>	<i>Promedio</i>	<i>Resultados más favorables</i>	<i>Resultados menos favorables</i>
1. Fin de la pobreza	61.10	Monclova-Frontera (90.19) Saltillo (87.93) Monterrey (83.27)	Tehuacán (20.27) Poza Rica (22.22) Rio Verde-Ciudad Fernández (31.85)
2. Hambre cero	49.26	Chihuahua (72.76) Monclova-Frontera (72.73) San Luis Potosí (70.59)	Acapulco (2.58) Minatitlán (14.22) Tehuacán (17.67)
3. Salud y bienestar	61.98	Tula (75.00) Reynosa-Río Bravo (73.50) Mexicali (72.13)	Chihuahua (41.70) San Francisco del Rincón (45.23) Tuxtla Gutiérrez (48.21)
4. Educación de calidad	42.96	Colima-Villa de Álvarez (73.38) Zacatecas-Guadalupe (63.67) Pachuca (58.82)	Zamora-Jacona (7.68) Tehuantepec (19.41) Tuxtla Gutiérrez (21.37)

<i>Objetivo</i>	<i>Promedio</i>	<i>Resultados más favorables</i>	<i>Resultados menos favorables</i>
5. Igualdad de género	59.13	Colima-Villa de Álvarez (77.36) Valle de México (74.48) Tijuana (72.31)	Tula (37.10) Córdoba (40.77) Piedras Negras (40.95)
6. Agua limpia y saneamiento	56.48	Puerto Vallarta (90.07) Colima-Villa de Álvarez (84.65) Mexicali (81.71)	Ocotlán (22.94) Valle de México (28.95) Toluca (30.42)
7. Energía asequible y no contaminante	45.02	Aguascalientes (72.39) Morelia (68.64) Ocotlán (67.21)	Guaymas (20.91) Cancún (27.03) Minatitlán (27.16)
8. Trabajo decente y crecimiento económico	43.70	Monterrey (73.14) Saltillo (62.48) Querétaro (59.32)	Moroleón-Uriangato (13.13) Rio Verde-Ciudad Fernández (23.82) Tulancingo (25.36)
9. Industria, innovación e infraestructura	38.33	Valle de México (72.78) Guadalajara (60.03) San Luis Potosí (54.04)	Moroleón-Uriangato (11.23) Rio Verde-Ciudad Fernández (16.58) La Piedad-Pénjamo (17.60)
10. Reducción de las desigualdades	34.09	Nuevo Laredo (74.01) Tampico (57.16) Colima-Villa de Álvarez (54.57)	Minatitlán (8.73) Tula (10.91) Villahermosa (18.82)
11. Ciudades y comunidades sostenibles	45.76	Valle de México (62.86) Tepic (58.91) Pachuca (58.31)	Poza Rica (21.49) Acapulco (28.54) Minatitlán (28.87)
12. Producción y consumo responsable	37.93	Toluca (59.78) Tehuantepec (53.50) Rio Verde-Ciudad Fernández (53.14)	Puerto Vallarta (20.19) Veracruz (23.86) Tijuana (24.54)
13. Acción por el clima	51.88	Guadalajara (90.69) León (88.63) Tijuana (88.45)	Tecomán (5.30) Tehuantepec (5.36) Minatitlán (11.89)
14. Vida submarina	No considerado en el estudio		
15. Vida de ecosistemas terrestres	34.89	Cuernavaca (96.37) Orizaba (81.11) Toluca (75.00)	Reynosa-Río Bravo (0) Tijuana (0) Mexicali (2.33)

<i>Objetivo</i>	<i>Promedio</i>	<i>Resultados más favorables</i>	<i>Resultados menos favorables</i>
16. Paz, justicia e instituciones sólidas	59.09	Moroleón-Uriangato (82.74) Ocotlán (75.31) Minatitlán (73.26)	Mexicali (28.34) Acapulco (40.22) Tecomán (41.31)
17. Alianzas para lograr los objetivos	70.12	Querétaro (84.60) Cancún (82.70) Morelia (80.75)	Tuxtla Gutiérrez (45.79) Ocotlán (46.60) Zamora-Jacona (49.19)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CITIBANAMEX (2018).

Como puede verse, el desarrollo de las zonas metropolitanas presenta ritmos y dinámicas diferentes. Las problemáticas más apremiantes para unas no lo son necesariamente para las otras. Si bien todas comparten problemas públicos comunes, es indispensable establecer con más precisión cuáles son los que deben priorizarse en unas y otras, además de examinar cuáles son los recursos con que cuenta cada una para enfrentarlos y tomar decisiones sobre qué problemáticas atacar y qué capacidades es necesario fortalecer o robustecer. Ahí se encuentra la importancia de los diagnósticos.

## **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

No cabe duda de que los diagnósticos sobre las zonas metropolitanas tienen que ser cada vez más certeros, tanto para determinar cuáles son las principales problemáticas que deben atender como para conocer cuáles son las capacidades y los recursos con que cuentan para hacerlo. Se trata de una etapa muy importante en la generación de políticas públicas de la que cabe destacar la posibilidad de que los problemas públicos sean atendidos más como un asunto técnico que como un tema político.

Desde la perspectiva académica, la generación de diagnósticos resulta ser una actividad de gran valor, en tanto constituye el espacio articulador entre la teoría y la evidencia empírica. Un flujo que corre en dos vías —que retroalimenta— y permite mejorar las concepciones y perspectivas teóricas, así como contar con mejores herramientas para obtener información de la realidad que pueda ser reducida a datos e indicadores y entonces

sirva como insumo para un mejor abordaje de los problemas que aquejan a los grandes conglomerados poblacionales.

En este capítulo se presentaron dos tipos de investigación que abonan hacia la generación de un mejor diagnóstico de las problemáticas y capacidades de las zonas metropolitanas. El primero de ellos es un estudio de autoría propia, desarrollado en cinco zonas metropolitanas, que busca encontrar las principales problemáticas comunes y un balance sobre la manera en que se percibe la actuación de los gobiernos de las ciudades. El resultado es que la inseguridad se ha convertido en uno de los principales problemas a atender, y que la calificación que reciben los gobiernos es claramente negativa. Ahí hay una enorme zona de oportunidad por mejorar.

En la segunda investigación se ofrecen datos de un estudio de mayores alcance y recursos que presenta una radiografía de 56 zonas metropolitanas y el ritmo con el cual cada una de ellas va avanzando en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible adoptados por todos los países miembros de las Naciones Unidas en 2015, y para los que se supone que cuentan con un plan para concretarlos en 2030. Los resultados arrojan variaciones importantes que aportan una medida sobre las diferencias en problemáticas y capacidades de cada una de las zonas.

Evidentemente, queda mucho por avanzar en la construcción de diagnósticos de las zonas metropolitanas, y restan muchas líneas de investigación por explorar que pueden contribuir a que cada vez más los problemas de estas aglomeraciones poblacionales sean atendidos con mejores posibilidades de éxito.

## REFERENCIAS

- Arellano Ríos, Alberto (2014). “La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, año 14, núm. 23, pp. 33-70.
- Cabrera, Virginia y López, Lilia Varinia (2015). “Proceso de metropolización: ZMPT. Consecuencias perversas, municipios agrícolas”. En Isabel Castillo, Jaime Ornelas y Celia Hernández (Coord.). *Las zonas metropolitanas: reflexiones teóricas y estudios en el centro del país*. México: Universidad Autónoma de Tlaxcala. Miguel Ángel Porrúa.

- Cárdenas Gómez, Erika Patricia (2014). "Dinámicas demográficas en tres zonas metropolitanas de México: Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta". *Espacios Públicos*, vol. 17, núm. 40, pp. 69-93.
- CITIBANAMEX (2018). "Índice de ciudades sostenibles 2018. Desafíos, rumbo al 2030, de los objetivos de desarrollo sostenible en las zonas metropolitanas de México. Resumen ejecutivo". Disponible en: [https://indicedeciudadessostenibles2018.inpp.cide.edu/resources/Resumen\\_ejecutivo.pdf](https://indicedeciudadessostenibles2018.inpp.cide.edu/resources/Resumen_ejecutivo.pdf). Consultado: 6 de noviembre de 2021.
- Duhau, Emilio y Giglia, Angela (2016). *Metrópolis, espacio público y consenso*. México: Fondo de Cultura Económica.
- González Arellano, Salomón y Larralde Corona, Adriana Helia (2019). "La forma urbana actual de las zonas metropolitanas en México: indicadores y dimensiones morfológicas". *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 34, núm. 1 (100), pp. 11-42.
- Hernández, Celia, Ornelas, Jaime y Castillo, Isabel (2015). "Introducción". En Isabel Castillo, Jaime Ornelas y Celia Hernández (Coord.). *Las zonas metropolitanas: reflexiones teóricas y estudios en el centro del país*. México: Universidad Autónoma de Tlaxcala, Miguel Ángel Porrúa.
- Kunz Bolaños, Ignacio Carlos y González Herrera, Gerardo (2019). "¿Es posible la gobernación metropolitana en México?". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LXIV, núm. 235, pp. 463-494.
- Méndez Martínez, José Luis (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.
- Navarrete Ulloa, Carlos Alberto (2018). "Estudio introductorio: reflexionar la cuestión metropolitana en clave de gobernanza". En Carlos Alberto Navarrete Ulloa y Daniel Robles Torres (Coord.). *La cuestión metropolitana en gobernanza. Aproximaciones teóricas y estudios de caso*. México: El Colegio de Jalisco.
- OCDE (2016). *Making Cities Work for all. Data and Actions for Inclusive Growth*. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/making-cities-work-for-all\\_9789264263260-en#.WXOxX4g1\\_IU#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/making-cities-work-for-all_9789264263260-en#.WXOxX4g1_IU#page1). Consultado: 15 de octubre de 2017.
- ONU (2021). "Objetivos de desarrollo sostenible". Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>. Consultado: 6 de noviembre de 2021.
- ONU Hábitat (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Brasil. Disponible en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11362.pdf>. Consultado: 15 de octubre de 2017.

- (2018). “Las diferentes definiciones de urbano en el mundo”, 6 de septiembre. Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/las-diferentes-definiciones-de-urbano-en-el-mundo>. Consultado: 6 de noviembre de 2021.
- Pírez, Pedro (2001). “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”. En Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (Comp.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Argentina: Homo Sapiens.
- Ramírez de la Cruz, Edgar (2016). “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México”. En Alfonso Iracheta (Comp.). *Metrópolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias*. México: Siglo XXI.
- Rosique Cañas, José Antonio (2014). *Megalópolis ingobernables: más allá de las revoluciones urbanas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), CONAPO (Consejo Nacional de Población) e INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: SEDATU, CONAPO, INEGI.
- Ugalde, Vicente (2016). “Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México”. En Alfonso Iracheta (Comp.). *Metrópolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias*. México: Siglo XXI.
- Unikel, Luis (1976). *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.

# SEGUIMIENTO Y ANÁLISIS DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS PARA INSTAURAR POLÍTICAS PÚBLICAS Y MEJORAR LA ATENCIÓN MÉDICA

ALMA JÉSSICA VELÁZQUEZ GALLARDO<sup>1</sup>  
*Universidad de Guadalajara, México*

JUAN ANTONIO SAHÁGUN MARTÍNEZ<sup>2</sup>  
*Universidad de Guadalajara, México*

## **Resumen**

La existencia de las comisiones de derechos humanos, tanto la nacional como en cada entidad federativa, obedece a la necesidad de poner a disposición de las personas la posibilidad de interponer una queja por violación a los derechos humanos; en particular, para este estudio, por la conculcación del derecho a la protección de la salud. Sin embargo hasta el momento el recuento de quejas, recomendaciones, conciliaciones, asesorías, canalizaciones, etc., se ha quedado en los diversos informes que emiten los titulares en turno de cada una de esas dependencias, sin que se haya hecho un análisis por las instancias de salud, sobre las conductas recurrentes que se realizan en las diversas instancias o de-

- 
1. Profesora docente titular B del Departamento de Justicia y Derecho, Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara, doctora en Investigación en Medicina por la Universidad de Oviedo, España, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con perfil prodep y miembro representante del cuerpo académico udg-ca-562 reconocido por el prodep en grado consolidado. Correo electrónico: alma.vgallardo@academicos.udg.mx.
  2. Abogado, egresado del Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: juanmarsah@outlook.com.

pendencias que otorgan atención médica y que pertenecen al Sistema Nacional de Salud, las que finalizan, en ocasiones, con una recomendación por violación de derechos humanos. En virtud de ello, se hace un análisis del número de recomendaciones que ha emitido la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el año 2020 y el actual 2021, así como las dependencias señaladas y los derechos que se han vulnerado, para proponer la instauración de políticas públicas dirigidas a la mejora de la atención médica, de la actividad profesional del personal de la salud y el respeto a los derechos humanos de las personas (pacientes).

**Palabras clave:** derechos humanos, comisión, protección a la salud, políticas públicas, atención médica

## Monitoring and analysis of the recommendations of the National Commission of Human Rights to instruct public policies and improve medical care

### **Abstract**

The existence of human rights commissions, both the National and in each federal entity, are due to the need to make available to people the possibility of filing a complaint for violation of human rights, in particular for this study, for the infringement of the right to health protection, however so far the count of complaints, recommendations, conciliations, consultancies, channeling, etc., have remained in the various reports issued by the holders in turn of each of these agencies, Without an analysis having been made by the health authorities, on the recurrent behaviors that are carried out in the various instances or agencies that provide medical care and that belong to the National Health System, which sometimes end with a recommendation for violation of human rights. By virtue of this, an analysis is made of the number of recommendations issued by the National Human Rights Commission in 2020 and the current year 2021, as well as the agencies indicated and the rights that have been violated to propose the establishment of public policies related to the improvement of medical care, the professional activity of health personnel and respect for human rights of people (patients).

**Key words:** human rights, commission, health protection, public policies, medical attention

## I. INTRODUCCIÓN

La existencia de las comisiones de derechos humanos a lo largo y ancho del territorio nacional ha propiciado a lo largo de casi 30 años de existen-

cia un cambio en la protección y la defensa de los derechos humanos de los ciudadanos, quienes también han visto en estos organismos una oportunidad de reclamar la probable existencia de la violación a sus derechos. Hoy en día, es una realidad el sinnúmero de quejas que se presentan ante las comisiones de derechos humanos, en reclamo de actos de autoridad que los vulneran; por ello se han convertido en nuestro sistema jurídico en instancias de gran relevancia para la protección, la defensa, la divulgación y la promoción de los derechos de los ciudadanos, entre ellos el llamado derecho a la salud, o también derecho a la protección de la salud.

En el presente trabajo el lector encontrará los antecedentes de las comisiones de derechos humanos en México, su fundamento legal tanto en la ley fundamental del país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Ley secundaria que da vida a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH), la disposición de crear organismos defensores de derechos humanos en cada entidad de la república mexicana, además de analizar el derecho a la salud de manera general, así como lo que debe entenderse por políticas públicas, para después encontrar un análisis de las cifras en torno a las recomendaciones emitidas por la CNDH en el año 2020 y el presente 2021, para dejar patente la gran relevancia que tienen las comisiones de derechos humanos en su garantía, del incremento en la cultura de la queja por vulneración a estos, y de cómo se han convertido en un referente las resoluciones que emiten los órganos defensores de derechos humanos en la vida jurídica, política y social de nuestro país.

Por ello presentamos datos concretos respecto de los cuales podemos afirmar que es indispensable que se consideren las estadísticas y el actuar de las comisiones de derechos humanos en México, con la finalidad de desarrollar políticas públicas que atiendan en particular al derecho a la protección de la salud, para mejorarlas en virtud de que se consideran un sensor invaluable de la violación a los derechos humanos y de cuáles son los derechos vulnerados por las instancias señaladas, las que originan las recomendaciones que son dignas de atenderse para el diseño de políticas públicas en pro del derecho a la protección de la salud, y en consecuencia de los derechos de los pacientes, con lo que se mejoraría la atención en salud pública.

## **II. LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: LOS ANTECEDENTES DE LAS COMISIONES**

El Estado mexicano ha tenido desde mediados del siglo XIX la preocupación de defender a sus gobernados de actos que los pongan en desventaja frente a las autoridades (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2021).

El estado de San Luis Potosí promulgó en 1847 la Ley de Procuradurías de Pobres, que en su momento constituyó una gran novedad, ya que daba a las personas vulnerables la oportunidad de denunciar a autoridades y a su vez pedir una respuesta pronta y reparación sobre los abusos de las autoridades. Solo tuvo un año de existencia, pero volvió a instaurarse en 1852 (Sánchez, R., s/f, pp. 1-2).

Esta ley, propuesta por Ponciano Arriaga cuando era diputado es considerada hoy en día el antecedente del juicio de amparo, de las defensorías y de los organismos defensores de derechos humanos en general (Sánchez, R., s/f, p. 2).

Así se fueron dando cambios en el sentido de establecer instancias de defensa de los derechos humanos tanto en el nivel federal como en el local, y se crea en 1989 la Dirección General de Derechos Humanos, que dependía de la Secretaría de Gobernación, y en 1990, mediante decreto presidencial, se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2021).

El 28 de enero de 1992 se reformó el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionó el apartado B del artículo mencionado, con lo cual se elevó la CNDH a rango constitucional, como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2021).

En 1999, mediante otra reforma a la CNDH, se le dio plena autonomía, tanto de gestión como de presupuesto.

En sus orígenes, la función primordial de la CNDH era promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, por lo que se constituyó en un mecanismo de prevención, atención y coordinación para su salvaguardia (Sánchez, A. *et al.*, 2015).

En la actualidad, la CNDH es un organismo que cuenta *con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios*. El objetivo esencial de este organismo es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico, de conformidad con lo que dispone el artículo segundo de la Ley de la propia CNDH.

La tarea y responsabilidad de esta comisión ha ido creciendo con el tiempo y modificándose a raíz de las reformas legales que ha tenido, al grado de que la posibilidad de acudir en queja ante este tipo de organismos ya es una realidad cotidiana que se presenta de manera espontánea en la mayoría de los ciudadanos, aun cuando reconocemos que existe otro grupo de personas que, por sus condiciones geográficas, costumbres o desconfianza en las instancias de derechos humanos, no acuden ante ellos, mas no es lo cotidiano; la realidad es que estos organismos han crecido y evolucionado por la alta demanda de sus servicios; además, su existencia cobra relevancia en un Estado democrático de derecho.

### **III. FUNDAMENTO LEGAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Para cumplir con los objetivos citados la CNDH, este organismo se fundamenta, como ya quedo establecido (*supra*), en el artículo 102 Apartado B constitucional, el cual se presenta desglosado en enunciados concretos para una mejor comprensión de la esencia, las disposiciones y las tareas de las comisiones de derechos humanos:

- Las entidades federativas deberán establecer organismos de protección de los derechos humanos.
- Los organismos a que se refiere el párrafo anterior *formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas* ante las autoridades respectivas.
- Todo servidor público está obligado a responder a las recomendaciones que le presenten estos organismos, si bien acatarlas o no es opcional.
- Estos *deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa*.

- La Cámara de Senadores o, en sus recesos, la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, *podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efectos de que expliquen el motivo de su negativa.*
- Estos organismos *no serán competentes* tratándose de asuntos *electorales y jurisdiccionales.*
- El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; *contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.*<sup>3</sup>
- Las constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.
- El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades.

Como vemos, en el artículo 102, en su apartado B (que ha tenido varias reformas), se estableció la posibilidad para los ciudadanos mexicanos de acceder a sistemas alternos a los tribunales de justicia (anteriormente solo se podía acceder a través del juicio de amparo), con la finalidad de revisar los actos de las autoridades que podrían ser violatorios de los derechos humanos de las personas, respecto de sus actos, con exclusión de los actos de los tribunales de justicia y la materia electoral; sin embargo, sí pueden presentar acciones de inconstitucionalidad cuando se estime que una ley vulnere derechos humanos.

Hoy en día existen estos organismos defensores de derechos humanos que, si bien tienen la facultad de emitir recomendaciones de carácter no vinculatorio, en la actualidad, la autoridad que no admita una recomendación debe justificar el porqué de esa decisión y, en su caso, la autoridad será llamada ante el congreso de las entidades federativas, o, en su defecto, ante el Congreso de la Unión, cuando se trate de autoridades federales,

---

3. Para mayor información ver la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

ante los que deberá justificar su negativa de aceptación. A ello se suma que en la actualidad un político que se precie de ser un buen candidato no puede tener como antecedente haber rechazado una recomendación, a menos que esté justificada a cabalidad su negativa; de lo contrario será considerado un político que no respeta los derechos humanos de las personas, con consecuencias graves en su carrera.

#### **IV. LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SUS ATRIBUCIONES**

Además del fundamento constitucional ya analizado, se cuenta con la existencia de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; en ella se encuentran desglosadas sus atribuciones en el artículo 6º, en el que encontramos diecisiete grandes atribuciones o tareas, de entre las que destacan, para la importancia del presente trabajo, las siguientes:

- I. *Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;*
- II. *Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:*
  - a) *Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;*
  - b) *Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;*
- III. *Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- VIII. *Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;*
- XIII. *Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados,*

*convenciones* y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.

Con estas atribuciones, las diversas comisiones de derechos humanos se convierten en organismos garantes de estos, en los cuales consideramos se puede confiar, tanto es así que los ciudadanos acuden para solicitar por la vía de queja, para que se revise el actuar de las autoridades responsables de la protección de la salud, cuando se trata de la salud pública; es decir, las comisiones se han convertido en la primera instancia de las personas en búsqueda de soluciones a la conculcación de sus derechos humanos o de abuso de la autoridad o de servidores públicos, más aún, en muchas ocasiones, que las propias comisiones de arbitraje médico, existentes en la mayoría de las entidades federativas. Lo anterior puede obedecer a diversos factores; por ejemplo, el tiempo que las primeras tienen operando, frente a las segundas, o el conocimiento de su existencia.

De cualquier forma, la queja ha sido el primer salvoconducto en búsqueda de respeto a los derechos de los pacientes; en consecuencia, al derecho a la protección de la salud.

Si a ello sumamos que la atribución antes transcrita prevista en la fracción VIII del artículo 6º de la Ley de la CNDH, en la que puede proponer hacer cambios en su legislación, reglamentación o incluso en la diversa fracción XIII, sugerir programas y acciones que impulsen el cumplimiento de los convenios, acuerdos, tratados, convenciones o pactos internacionales en los que México es parte y los ha suscrito en materia de protección de derechos humanos, ello advertimos la importancia y trascendencia social de la CNDH o, en su caso, de las comisiones estatales de derechos humanos.

Las acciones de tutela de las comisiones de derechos humanos se denominan protección no jurisdiccional de derechos humanos; el proceso que se lleva ante ellas comienza con la interposición de una queja, seguida a grandes rasgos de un informe de la autoridad en la cual admite o niega los hechos. Incluso puede una de las visitadurías de las comisiones en cita hacer una investigación si el caso lo amerita; la resolución puede ser mediante un proceso de conciliación si los derechos conculcados no se refieren a violaciones graves, ya que en tal caso no procederá el proceso de conciliación.

En caso de no llegar a una conciliación, y de existir evidencia de conculcación de los derechos fundamentales de las personas, se procede a emitir una recomendación; esta es la forma de la resolución de los organismos de tutela a que nos estamos refiriendo, que “estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y las pruebas que obren en el propio expediente” (Castañeda, 2015, p. 49).

Las recomendaciones se hacen del conocimiento de la autoridad o del servidor público a quien se dirige para que la cumplan; asimismo, hecho lo anterior, la recomendación será dada a conocer a la opinión pública; si la autoridad señalada acepta la recomendación, entregará en los siguientes quince días las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la recomendación. *Contrario sensu*, si la autoridad no acepta la recomendación deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, y en su caso comparecer ante la Cámara de Senadores. (Castañeda, 2015, pp. 49-50).

La recomendación, como su nombre lo dice, es solo eso: una exhortación a la autoridad o al servidor público que ha vulnerado derechos humanos, para que realice actos tendientes a que no se sigan realizando la conducta o los actos de autoridad, en caso de que sean de tracto sucesivo; asimismo, que en su caso haya reparación integral y establezca medidas de no repetición, entre otras, que son comunes para finalizar con la conducta que ha vulnerado o sigue vulnerando los derechos de las personas.

Usualmente, en los procesos donde hay una recomendación hay un análisis y una investigación de los hechos que dieron origen a la conculcación de los derechos humanos; esto es, existe material probatorio que ha permitido al organismo no jurisdiccional de derechos humanos emitir una resolución que, si bien no es vinculante (de cumplimiento forzoso), constituye un testimonio de transgresión de los derechos fundamentales, y sus resolutivos verdaderas proposiciones de tutela de estos y reparación integral para las víctimas. Ya lo dice Lagunes “las recomendaciones son los mecanismos más fuertes que tienen los organismos defensores para restituir a las víctimas en el goce de sus derechos” (Lagunes, 2019, p. 470).

Por lo anterior, se considera que las recomendaciones vienen a patentizar a través de un proceso las causas y hechos por los cuales las ciudadanas y los ciudadanos pueden, por un lado, acceder a la tutela de sus derechos de forma amigable, y, por otra, a la existencia de actos violatorios

de derechos humanos, de ahí la importancia de su análisis y, en su caso, es seguimiento puntual a ellas, por parte no solo de las propias comisiones de derechos humanos, sino también, en particular, a las autoridades de los diversos órdenes de gobierno, a quienes atañe la tarea de velar por la salud y el bienestar de las personas, quienes deben considerar las conductas, sea de acción sea de omisión, que se presentan en las instancias de prestación de servicios de atención en salud, para en su caso instaurar políticas públicas encaminadas a erradicarlas.

También son las recomendaciones las resoluciones menos esperadas (deseadas) por las autoridades señaladas, ya que se exhorta a estas a reparar de forma integral el daño a las víctimas y la realización de las acciones necesarias para evitar que dicha situación vuelva a ocurrir (Velázquez, 2021).

## V. LA SALUD COMO DERECHO HUMANO

Los derechos humanos gozan de una amplia protección en nuestro país; se considera el derecho a la protección de la salud como un derecho social, así se considera en el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales su existencia y su debida protección para los Estados firmantes, en el artículo 12, como un derecho “ al más alto nivel posible de salud”, que incide en la salud física y mental, y en general en mejorar las condiciones de salud y bienestar de las personas en el rubro de la salud y la atención médica; al ser un derecho social, implica obligación de hacer para los Estados, en este caso México; es decir la obligación de garantizar su cumplimiento, *mediante medidas legislativas, administrativas, judiciales o presupuestales necesarias para cumplir con los derechos, e incluso hacerlos efectivos para aquellas personas que no puedan acceder a ellos por sí mismas* (Tello, 2012, p. 52).

Según la OMS, la salud es un derecho humano fundamental, primigenio, ya que es indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos (OMS, 2000). En efecto, la salud es un bien primario, por decirlo así, pues, a partir de gozar de él, las personas pueden, en un segundo momento, ejercer el resto o muchos de los derechos fundamentales reconocidos y de los que se es titular. El derecho a la salud implica, según la propia OMS,

“derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente” (OMS, 1966).

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU señala, en su Observación General Número 14, que el derecho a la salud abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados, cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalecientes en un Estado parte: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad (CESCR, 2000).

Lo anterior (y parafraseando al Comité en dicha observación) tiene diversas implicaciones; entre otras, que haya lugares a los cuales acudir a recibir atención médica, que estos sean accesibles en todas las formas que se pueda, y el deber de respetar la interculturalidad y las diferencias y, finalmente, que sean servicios médicos de calidad; esto es, que deberán ser apropiados desde el punto de vista científico y médico, y ser de buena calidad, la que se logra con personal capacitado e infraestructura adecuada, así como con condiciones sanitarias y ambientales también adecuadas (CESCR, 2000).

El derecho a la protección de la salud implica, por ser un derecho social, un derecho *prestacional*, en el que el Estado debe poner los medios a su alcance para cumplirlo. Esto deberá ser de forma *progresiva*; es decir, la obligación no implica que se destinen todos los recursos exclusivamente a la salud, ya que existen otras áreas prioritarias para el gobierno, por lo que dependerá de la situación económica del Estado lo que deba serle exigible, ya que no se pueden descuidar esas otras necesidades relevantes del país, pero sí que se disponga de lo necesario para atender de la mejor manera las necesidades en materia de salud en el Estado mexicano.

El derecho a la salud, en realidad, debe ser denominado a la protección de la salud, ya que, al decir de Lema (2009), “en el sentido de ser un derecho a que se establezcan (por parte del Estado) una serie de medidas que permitan que la salud de los ciudadanos sea promocionada o reparada”. Esto es, al decir del autor en cita, no se puede garantizar el derecho a no enfermar, ya que sería utópico e irrealizable.

Las personas, por nuestra condición, debemos tener la garantía de que los Estados (en el caso nuestro, México) deben establecer los mecanismos

necesarios, con la finalidad de que la mayoría de las personas tengan salud y bienestar, como establece el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 3:

Garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades es esencial para el desarrollo sostenible...

...A través de una financiación más eficiente de los sistemas sanitarios, un mayor saneamiento e higiene, y un mayor acceso al personal médico, se podrán conseguir avances significativos a la hora de ayudar a salvar las vidas de millones de personas (ONU, 2021).

Las circunstancias actuales, con la aparición de la covid-19, han puesto a prueba los sistemas de salud de los países en el orbe, y en México se han dejado ver carencias y desigualdades en el rubro de la salud, tanto para los ciudadanos (pacientes) como para las condiciones de trabajo del personal de salud. La protección a la salud y el bienestar no se ha logrado; al contrario, el aumento de pérdida de vidas a causa de la covid-19 y muchos otros factores relacionados con la salud han dejado mucho que desear no solo en la presente administración, a la cual correspondió hacer frente a la pandemia, sino que el rubro salud y bienestar es un verdadero reto en la actualidad para el Estado. Ello se deberá corregir a corto plazo, de lo contrario seguirán al alza la mortandad y, en su caso, las violaciones cotidianas al derecho a la protección de la salud, que podemos calificar como uno de los rubros que más aquejan a los ciudadanos, quienes hacen cada vez más patente su inconformidad y su derecho al acceso a la tutela jurisdiccional y no jurisdiccional de su derecho fundamental (salud).

## **VI. LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Los derechos humanos de que gozamos hoy en día se presentan claramente en el articulado de nuestra Constitución, a raíz de una reforma en junio de 2011 en la cual se hace una transformación integral que asigna la calidad de derechos fundamentales a los derechos consignados en ella; en el artículo primero se establecen incluso principios tan importantes como el principio *pro persona* y el de *convencionalidad*, propiciado entre otras razones y de manera determinante, con motivo de que a escala mundial

se originó el derecho internacional de los derechos humanos, por lo que México no podía quedarse atrás, además de haber suscrito un conjunto de instrumentos internacionales en pro de los derechos humanos, lo que favoreció la reforma.

Como señala Sandoval respecto de los derechos humanos: “La base de estos derechos es la dignidad humana como valor fundamental, y el respeto a la vida y a la libertad que permiten realizar dicha dignidad” (Sandoval, 2010, p. 102).

Las autoridades y los gobiernos han comprendido paulatinamente que los derechos humanos constituyen un marco propicio para eliminar desigualdades, inequidades, injusticias, etc. Y, como señala Sandoval, *se revaloriza el derecho como un instrumento de integración social* (2010, p. 102).

Hunt, citado por Franco, señala que de los años 90 a la fecha se ha dado relevancia a los derechos económicos, sociales y culturales, y es en la actualidad cuando estos “se presentan con fuerza los determinantes sociales mediados por el efecto de la política” (Franco, 2008 p. 282).

La dimensión política es un determinante de salud, ya que los gobernantes o los que toman las decisiones y su propia influencia (cada vez más en el escrutinio público) se imponen a través de las políticas públicas, cuyas consecuencias serán positivas si tienen como fundamento los derechos humanos. Esto es, una política pública no puede ir desligada de los derechos humanos, y estos deben ser considerados al diseñarla.

La Organización Mundial de la Salud por ejemplo señala que:

La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos. Además, el derecho a la salud abarca determinados componentes aplicables en virtud de la ley (OMS, 2000, pp. 3-4).

En la actualidad los derechos humanos son relevantes, ya que condicionan la distribución de los determinantes sociales. La salud es política, porque sus propios determinantes sociales son sensibles a la intervención de las políticas; estas se deben diseñar bajo el criterio esencial de los derechos

fundamentales y la dignidad humana, acordes con el compromiso establecido en los instrumentos internacionales.

Consideremos la definición de los determinantes sociales de la salud que provee la OMS:

Los determinantes sociales de la salud son las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluido el sistema de salud. Esas circunstancias son el resultado de la distribución del dinero, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, que depende a su vez de las políticas adoptadas (OMS, 2021).

Los determinantes sociales de la salud explican la mayor parte de las inequidades sanitarias, esto es, de las diferencias injustas y evitables observadas en y entre los países en lo que respecta a la situación sanitaria (OMS, 2021).

Por lo antes expuesto podemos señalar que las políticas públicas en materia de salud determinan en gran medida el nivel de salud de las personas; por supuesto, en conjunto con las condiciones ambientales, la disposición de los elementos vitales, como el agua y los servicios municipales, como mínimos indispensables, determinan en gran medida la salud de las personas.

Sobre el concepto de políticas públicas podemos entender todas las acciones y determinaciones de gobierno para atender una necesidad social. En concordancia con lo afirmado, de que el derecho a la salud es un derecho prestacional, el Estado está obligado a procurar todo lo necesario para que los integrantes de la sociedad que se gobierna tengan los mínimos indispensables de salud; entonces, las decisiones que se toman en ese tenor, desde el diseño en los planes sexenales de gobierno hasta la aplicación y puesta en práctica en el Sistema Nacional de Salud y luego en cada hospital o clínica de salud, son política pública.

Sandoval señala que para la realización de un derecho humano hay ámbitos que deben incidir, entre ellos el campo político, “principalmente en las condiciones de la democracia y de la economía, en el plano jurídico, en los mecanismos de garantía y protección y en el plano sociológico, en la conciencia colectiva” (Sandoval, 2011, p. 104).

Ahora bien, para que una política pública sea efectiva, señala Lavis, citado por Ruelas y Gay, *depende de las características de las decisiones que*

*constituyen esas políticas, de quien toma esas decisiones, del contexto en el que se dan y de la evidencia que se construye para fundamentarla* (Ruelas y Gay, 2008, p. 345).

Entonces, las políticas públicas deben considerarse en función de las necesidades colectivas, pero principalmente del *status quo* de esa necesidad, y para ello se requiere que los tomadores de decisiones hagan partícipes a los ciudadanos, que son quienes demandan el cumplimiento de sus derechos fundamentales, entre los que se destaca el derecho a la protección de la salud, y también principalmente a la información, pero no solo la información típica sobre morbilidad y mortalidad, sino también sobre otros insumos de los que puede allegarse, y que consideramos que hasta el día de hoy no son tomados en cuenta, tales como las resoluciones de las comisiones de derechos humanos, que día tras día reciben quejas sobre presuntos actos violatorios de sus derechos, a las que admiten, dan seguimiento y, en su momento, emiten o no una recomendación a la autoridad involucrada, por la violación a los derechos humanos, para este estudio a la conculcación del derecho a la protección de la salud.

## **VII. ANÁLISIS DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

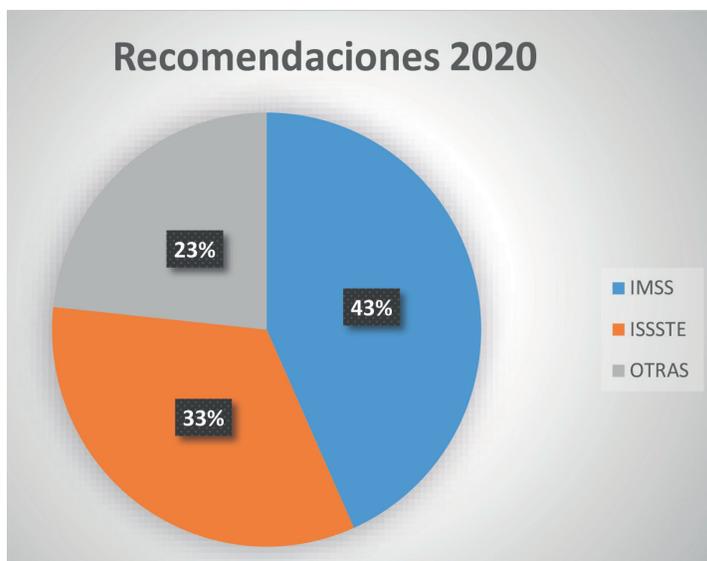
En el presente trabajo exploratorio-descriptivo nos dimos a la tarea de realizar un análisis de las recomendaciones que se han emitido en materia de derecho a la protección de la salud, para tener un panorama de lo que está sucediendo en nuestro país respecto de la vulneración del derecho en comento, en concreto, con la atención médica que realizan las instituciones públicas encargadas de ofrecer estos servicios en nuestro país. Para ello analizamos en gráficas los números de la Comisión Nacional Derechos Humanos en los años 2020 y 2021, y las instituciones señaladas por violentar el derecho a la protección a la salud, mediante gráficas que se expondrán enseguida.

Para el año 2020 la CNDH emitió 90 recomendaciones en total, de las cuales 30 están relacionadas con el derecho a la protección de la salud; es

decir, el 33.33% está relacionado con la vulneración de este derecho. Las instancias señaladas en estas resoluciones son (gráfica 1):

**Gráfica 1**

Instituciones señaladas en la violación del derecho a la protección de la salud en las recomendaciones de la CNDH 2020



Fuente: Elaboración propia con información de la CNDH.

Para el año 2021, haciendo un corte al mes de octubre, del total de recomendaciones emitidas hasta el momento por la CNDH (74), 31 han sido por transgresiones del derecho a la protección de la salud. Las instancias señaladas en estas resoluciones son (gráfica 2):

## Grafica 2

Instituciones señaladas en la violación del derecho a la protección de la salud en las recomendaciones de la CNDH 2021



Fuente: Elaboración propia con información de la CNDH.

De la información proporcionada podemos advertir que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es la institución mayormente señalada por la vulneración del derecho a la protección de la salud, seguida del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Parecería, en la lógica, que el primer instituto mencionado es quien tiene más derechohabientes en México y, en consecuencia, es quien estadísticamente tiene mayor posibilidad de conculcar el derecho. Sin embargo, esto no debe ser así, debe existir una cultura de protección de los derechos humanos, máxime si se trata del derecho a proteger la salud de las personas, que es justamente el objetivo y la razón de existencia de estas instituciones.

Asimismo, en cuanto a los lugares donde mayormente se cometen estas transgresiones del derecho a la protección de la salud, identificamos algunas entidades de la República en cuyas dependencias de salud se ha

comprobado de forma recurrente la conculcación de este derecho: Ciudad de México, Tabasco, Chihuahua y Nayarit.

Destacamos aquí que en algunos casos estudiados ocurrió la pérdida de la vida por la conducta del personal de salud de algún hospital, unidad de medicina familiar o por entidades de servicios de salud públicos federales, como IMSS, ISSSTE, PEMEX, CEFERESO, etc., por lo que se presentó vulneración del derecho a la protección de la salud en primera instancia, y a la postre a la vida.

Asimismo, los principales derechos vulnerados por la acción u omisión de las autoridades y los servidores públicos señalados, y que se encuentran establecidos en las recomendaciones emitidas en el año 2020 y hasta el mes de octubre del presente año 2021, son: derecho a la protección de la salud, derecho a la vida, acceso a la información en salud, interés superior de la niñez; también, lamentablemente, en once de ellas se afectó el derecho a una vida libre de violencia obstétrica.

Visto que hay violencia obstétrica en once recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, podemos retomar una observación que ya se hacía en otro trabajo similar (Velázquez, 2021), según el cual no solo en las noticias y en los movimientos en pro de los derechos de las mujeres se ha venido denunciando la recurrencia de este tipo de violencia contra las mujeres. Mientras que en el año 2020 en dos casos se patentizó la violencia obstétrica, en 2021 son nueve casos en que se decretó por la Comisión la existencia de transgresión del derecho a una vida libre de violencia obstétrica. Este hecho por sí mismo revela que el personal de las instituciones de salud pública realiza conductas violatorias de derechos humanos de las mujeres, a quienes, en primer término, se debe reparar el daño, de conformidad con las propias recomendaciones y según lo establecido la normatividad vigente; a la par, se deben instaurar políticas públicas para evitar en lo posible repetir dichas conductas y afectar a más personas. De ahí que cobre relevancia el actuar de las comisiones de derechos humanos, tanto la nacional como las de las entidades federativas.

En cuanto a las víctimas de la transgresión de sus derechos fundamentales, encontramos que en su mayoría son mujeres, adultos mayores, niños, migrantes, por lo cual podemos afirmar que pertenecen a los grupos vulnerables.

Con estos datos podemos advertir la importancia de las comisiones de derechos humanos, tanto la nacional como las estatales, ya que, a manera de sensor, pueden dar cuenta, mediante su actuar y las resoluciones que emite, de cuáles son las conductas que están afectando el derecho a la protección de la salud de las personas, y que han terminado incluso por violentar el derecho humano máspreciado, que es la vida. También con la lectura de cada una de las recomendaciones se observa que estas conductas violentan los derechos mínimos de las personas y, en particular violan lo establecido no solo en la Constitución, sino también en los pactos, convenciones y declaraciones firmadas y ratificadas por México.

De los datos presentados hacemos patente que se ha mantenido un número considerable, y en aumento, de las recomendaciones emitidas por violentar el derecho a la protección de la salud; también resaltamos el esfuerzo de quienes trabajan en estos organismos protectores de los derechos humanos, que, al emitir sus resoluciones, concluyen con un conjunto de observaciones, a las cuales se debe dar seguimiento y deben tomar en consideración los gobernantes en turno, para que se establezcan políticas públicas basadas en ellas, a fin de aminorar la conculcación del derecho humano de protección de la salud, de la vida, del acceso a la información en salud, de una vida libre de violencia obstétrica de las personas.

## **VIII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

La ciudadanía ha apropiado el proceso no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, y por las estadísticas vemos que se acude ante las diferentes comisiones de derechos humanos, sea la nacional o las estatales, en solicitud del reconocimiento de la vulneración de los derechos fundamentales de las personas; en particular podemos observar que las personas que reciben los servicios de salud pública, con una frecuencia cada vez más alta, acuden en solicitud de justicia a través de estos organismos protectores de derechos humanos, por lo cual sus resoluciones son importantes no solo en su pronunciamiento sino también en su cumplimiento.

Las comisiones de Derechos Humanos han venido a convertirse en lo que se esperaba de ellas, organismos protectores de derechos humanos; sin

embargo, al no ser vinculantes sus resoluciones, muchas de estas se cumplen parcialmente o no son aceptadas por las autoridades involucradas. Los números que arroja esta investigación permiten señalar que el derecho a la protección de la salud a escala nacional no se cumple cabalmente, se violenta frecuentemente, y el Instituto Mexicano del Seguro Social se mantiene como una de las autoridades a quienes con mayor frecuencia se les hacen recomendaciones.

También podemos concluir que no hay un lugar específico en el país donde se esté transgrediendo el derecho a la protección a la salud, sino que lamentablemente, ello ocurre en muchas de las instancias de salud pública a lo largo y ancho del país, aun cuando hay entidades en que son más recurrentes las conductas conculcatorias de este derecho.

También podemos advertir que hay conductas que antaño no se consideraban violatorias de los derechos fundamentales y que hoy, con las recomendaciones que hemos analizado, podemos afirmar que se demuestra la comisión de trasgresiones, como la presencia de la violencia obstétrica en las instancias de salud en el país. Si se consideraran estas resoluciones para la toma de políticas públicas en materia de salud, tales trasgresiones disminuirían.

Este trabajo es un primer intento para mostrar la gran tarea que hacen las comisiones de derechos humanos, y nos deja la tarea de analizar con profundidad en futuros trabajos cada una de las recomendaciones, para tener un panorama concreto de los derechos violentados y de sus circunstancias.

Las autoridades gubernamentales deben considerar, al diseñar sus políticas públicas, los datos que arrojan las estadísticas de quejas y recomendaciones de las comisiones nacional y estatales de derechos humanos, para tomar decisiones, en particular sobre el derecho a la protección de la salud; considerarlas daría a los tomadores de decisiones mayores elementos para garantizar los derechos de los pacientes y dar una atención médica acorde con los compromisos internacionales adoptados por México, y tener servicios disponibles, accesibles, aceptables y de calidad. En la actualidad los datos se quedan en los informes que emiten los titulares de los organismos de derechos humanos, no hay análisis ni seguimiento por parte de las autoridades, a quienes toca la tarea de proteger la salud, lo que sería

una gran área de oportunidad para realizar política pública en materia de derecho a la salud.

## IX. REFERENCIAS

- Castañeda, Mireya (2015). *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, Colección de Textos sobre Derechos Humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2000). Observación General número 14 *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud* (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales). Disponible en: [https://www.refworld.org/es/publisher,CES-CR,GENERAL,,47ebcc492,0.html](https://www.refworld.org/es/publisher/CES-CR,GENERAL,,47ebcc492,0.html). Consultado: 19 de septiembre de 2021.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2010-2017). CNDH México. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/seccion/41/derechos-humanos>. Consultado: 29 de septiembre de 2021.
- (2010-2017). CNDH México. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/como-los-protege-y-promueve-la-cndh>. Consultado: 14 de octubre de 2021.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2018). Artículo 1º, 4º y 102, apartado B. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf>. Consultado: 29 de marzo de 2021.
- DOF (1990). DECRETO por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, 6 de junio.
- (1992). DECRETO por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de enero.
- (1999). DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de septiembre.
- Franco-Giraldo, Álvaro y Álvarez-Dardet, Carlos (2008). Derechos humanos, una oportunidad para las políticas públicas en salud. *Gaceta Sanitaria*, 22 (3), pp. 280-286.
- Lagunes López, O. N. (2019). Las violaciones a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en las recomendaciones de la comisión de derechos humanos de Puebla, México, 1993-2016. *CES Derecho*, 10 (1), pp. 468-488. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/cesd/v10n1/2145-7719-cesd-10-01-468.pdf>. Consultado: 18 de septiembre de 2021.

- Lema Añón, Carlos (2009). *Salud, justicia, derechos. El derecho a la salud como derecho social*. Dykinson.
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (s/f). Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley\\_CNDH.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf). Consultado: 9 de octubre de 2021.
- OMS (2021). Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health>. Consultado: 23 de septiembre de 2021.
- ONU (1976). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>. Consultado: 2 de octubre de 2021.
- (2021). Objetivos de desarrollo sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>. Consultado: 9 de octubre de 2021.
- Ruelas-Barajas, Enrique y Gay-Molina, Juan Gabriel (2008). Políticas públicas, estructuras del Estado y defensa del derecho a la protección de la salud. *Salud Pública de México*, vol. 50, suplemento 3, pp. s343-s347.
- Sandoval Vásquez, Alexis Francisco (2011). Derechos humanos y políticas públicas. *Reflexiones*, vol. 90, núm. 2, pp. 101-114. Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- Sánchez, R. (s/f). Ponciano Arriaga Leija. Disponible en: <http://www.stjslp.gob.mx/pjudicial/difusion/pdf/PONCIANO%20ARRIAGA%20LEIJA.pdf>. Consultado: 29 de septiembre de 2021.
- Sánchez, A., Márquez, D., Limón, I. E., Casasola, R. M. (2015). *Los derechos humanos en la obra de Jorge Carpizo. Reflexiones en ocasión del 30 aniversario de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985-2015)*. Universidad Autónoma de México.
- Tello Moreno, L. F. (2012). *Panorama general de los DESCAs en el derecho internacional de los derechos humanos*. Colección de textos sobre derechos humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México.
- Velázquez Gallardo, A. J. (2021). Análisis de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto del derecho a la protección de la salud en el año 2020. *Transregiones*, (2), pp. 61-76. Disponible en: <https://revistatransregiones.com/web/index.php/tr/article/view/14/13>. Consultado: 20 de octubre de 2021.

# EL ACUERDO DE ESCAZÚ, INSTRUMENTO DE DEFENSA DE LOS BIENES COMUNES, PARA LOS PUEBLOS ORIGINARIOS Y COMUNIDADES CAMPESINAS

JUAN CARLOS PÁEZ VIEYRA<sup>1</sup>

*Red Iberoamericana de Seguimiento a la Agenda 2030*

## Resumen

Los pueblos originarios han sufrido despojos territoriales históricamente. Los gobiernos de la región latinoamericana no han logrado proteger desde sus instrumentos jurídicos internos y sus programas y políticas de gobierno de manera eficiente del despojo a nuestros pueblos, que en una época se dieron por el sistema colonial, y posteriormente por empresas privadas que ponen todo su empeño en poseer legal y políticamente los recursos naturales de las comunidades indígenas. El Acuerdo de Escazú representa una forma de protección jurídica para la protección de los bienes comunes de nuestros pueblos, y a su vez sirve como medio de protección del medio ambiente sano, y es el primer tratado jurídicamente vinculante de América para la atención de casos donde falte información en la realización de megaproyectos o de procesos de despojo de bienes; por ello este artículo pretende ofrecer una luz a las comunidades originarias en el marco del sexto aniversario del inicio de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, sobre un medio específico de ayuda para protegerles del extractivismo.

**Palabras clave:** consulta pública, pueblos indígenas, Agenda 2030, desarrollo sostenible

- 
1. Coordinador de Agenda 2030, Comisión Estatal de Derechos Humanos. Director de la Red Iberoamericana de Seguimiento a la Agenda 2030 (RED-IBERODS 2030). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-CONACYT).

## The Escazú Agreement, instrument for the defense of the common assets, for native peoples and peasant communities

### Abstract

The native peoples have historically suffered territorial dispossession. The governments of the Latin American region have not been able to protect from their internal legal instruments and their government programs and policies in an efficient manner the dispossession of our peoples, which at one time occurred due to the colonial system, and later by private companies that put everything their determination to legally and politically possess the natural resources of indigenous communities. The Escazú Agreement represents a form of legal protection for the protection of the common goods of our peoples, and at the same time as a means of protecting the healthy environment, being the first legally binding treaty in America for the attention of cases where information is lacking in the realization of mega projects or processes of dispossession of goods, for this reason this article aims to offer a light to indigenous communities in the framework of the sixth anniversary of the start of the 2030 Agenda for Sustainable Development, on a specific means of help to protect them of extractivism.

**Key words:** public consultation, indigenous peoples, Agenda 2030, sustainable development

## INTRODUCCIÓN

La defensa de los bienes comunes ha sido algo que ha ocurrido desde antes de la Conquista por parte de los pueblos indígenas americanos, en la lógica de que la tierra es la que les da de comer, y el mayor bien común que tienen los pueblos es la tierra y el territorio. Al llegar la Corona Española a América, las tierras comunes se fueron perdiendo de diferentes formas, hasta que se formalizaron los grandes latifundios entrado el siglo XVII en México, cuando los ya menguados territorios indígenas fueron expropiados por las manos españolas; ese proceso significó que las poblaciones indígenas se transformaran, de dueñas de sus tierras, a esclavos en latifundios, lo cual seguramente representó una gran humillación, puesto que eran servidumbre en los territorios donde sus ancestros habían edificado su cultura.

## DESARROLLO

En México existieron esfuerzos para ir arrancando el latifundio a dichas manos; el primero fue durante la Guerra de Reforma, por medio de las leyes de desamortización de los bienes de las corporaciones de 1856, y la de la desamortización de los bienes eclesiales de 1859, hecho que en sí mismo no significó la restitución de tierras a nuestros pueblos. Posteriormente vino la Revolución Mexicana, y esto sí representó, en algunos territorios del país, la restitución por medio de las armas de tierras a sus pobladores. No obstante, este proceso no fue parejo para toda la nación; entidades completas, como el estado de Chiapas, fingieron la llegada de los revolucionarios, por parte de los latifundistas, hacendados y rancheros, quienes de esa forma bloquearon la llegada de la Revolución, generando con esto que la situación agraria en Chiapas quedara intacta; es decir, en manos de quince familias hacendadas (García de León, 1994)

Posteriormente, la Constitución Mexicana de 1917 estableció en sí misma una protección para la recuperación de tierras comunes en las comunidades agrarias, en particular el artículo 27, que señala “la nación tendrá en todo tiempo el derecho a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (...) para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”; con ello se establecían medidas claras para que el latifundio se fraccionara. Las reformas constitucionales establecidas en 1934 daban cuenta del interés presidencial por ahondar en esta política, al señalar que los poderes legislativos y de los estados “tienen la facultad de fraccionar las grandes propiedades, mediante el fraccionamiento obligatorio de la extensión que resulte excedente de la superficie máxima permitida a un solo individuo”. A esto es a lo que denominamos la Reforma Agraria.

Mientras liberales y conservadores, mestizos todos, discutían y peleaban políticamente por esto, las comunidades campesinas e indígenas trataban de sobrevivir, pues las políticas instauradas por medio de las leyes no se aplicaban de forma pareja en las entidades federativas; por el contrario, como señala Antonio García de León (1985), había estados como Chiapas, adonde simplemente no llegó la Reforma Agraria.

Esta Reforma Agraria trajo consigo la entrega de más de cien millones de hectáreas a los campesinos mexicanos, equivalentes a la mitad del territorio del país. Esta misma reforma, a partir del artículo 27 constitucional, establecía el ejido como mecanismo de propiedad de la tierra, que a la vez protegiera a los agricultores del usufructo de los terratenientes. El ejido en sí mismo es una reivindicación de la lucha de Emiliano Zapata, y surgió en 1915 bajo una ley promulgada por Venustiano Carranza, con el fin de restituir sus tierras a los pueblos originarios y declarar nulas las enajenaciones de tierras (Warman, p. 3). Este instrumento legal establece la devolución de aguas, bosques y tierras a los pueblos indígenas, e impide el usufructo directo y el acaparamiento permanente en que viven. En el mismo artículo 27 de la Constitución Mexicana se establece también la propiedad comunal. El ejido es, por supuesto, una forma de bienes comunes, ya que establece una propiedad comunal para el pueblo, establece un porcentaje máximo de posesión para sembrar (5%) para el ejidatario, y permite que una asamblea vigile y supervise que no se violen los acuerdos comunales, y su característica típica es que son imprescriptibles, inembargables e inalienables. De acuerdo con ello, el ejido es una tenencia comunitaria de una comunidad de campesinos o indígenas, quienes poseen de forma colectiva la tierra.

Con la Reforma Agraria se establecieron cerca de 30,000 ejidos y comunidades que comprendieron más de tres millones de jefes de familia (Warman, 1994); al final del siglo xx la propiedad social comprendía el 70% de las propiedades en el campo dedicadas a la producción agropecuaria. Desgraciadamente, el ejido no fue lo que se esperaba, ya que México trascendió a una economía de vocación industrial y dejó de lado la posibilidad de generar una agricultura potente, exportadora, que permitiera que México siguiera siendo ese importante productor del mundo; desgraciadamente, y para algunos analistas sociales, justamente el régimen ejidal era el principal candado para que se generaran mecanismos de superproducción agrícola, y el campo quedó eminentemente para autoconsumo.

Desde el tiempo de Zapata hasta nuestros días, las comunidades indígenas campesinas han vivido en condiciones de pobreza, marginalidad, falta de infraestructura, falta de apoyos certeros y estratégicos al campo, y al mismo tiempo viviendo, porque a ello se han mantenido fieles, de la

producción de maíz, frijol y calabaza, en muchos sitios como lo hacían hace 600 años, y produciendo por obvias razones alimentos solo para su autoconsumo.

Posteriormente, la reforma constitucional de 1992, específicamente al artículo 27 en materia agraria, eliminó la figura de ejido, y ahora permite que los pueblos campesinos puedan vender su tierra. Con posterioridad a 1994, y con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, se decidió, por órdenes del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari. Esta reforma estableció algo importantísimo para la gobernanza de los bienes comunes, ya que el presidente perdía sus facultades extraordinarias relativas a la administración de los ejidos, lo cual había generado históricamente que el Gobierno Federal, por medio del sindicalismo campesino, metiera mucha mano en la administración de la tierra. La nación dejaba de ser propietaria jurídica de las tierras sociales, y la propiedad de estas pasaba a los ejidos, que dejaban de estar subordinados al gobierno. Los núcleos ejidales tendrían ahora goce pleno de su administración, incluyendo su comercialización, y se bando además que la justicia agraria quedara en los tribunales agrarios; con ello las comunidades tendrían mucha mayor capacidad (aparente) para tomar decisiones que afectaran sus territorios. En la práctica, las reformas sirvieron más para que se permitiera la venta de tierras, aunque aparentemente se mantenían libres y protegidas del despojo y la autoridad; en parte creo que esto fue debido a que los ejidatarios desconocieron el poder de la reforma del 92, lo que sí fue aprovechado por las instituciones de nueva creación, como la Procuraduría Agraria.

## **EL SEGUNDO LATIFUNDIO: LAS PLANTACIONES AGROINDUSTRIALES Y EL EXTRACTIVISMO**

En la práctica, crecieron los conflictos agrarios, como consecuencia de la liberación de la propiedad en tierras que viven en la más radical de las pobreza patrimoniales, y donde aún se requieren muchas políticas para compensar los atrasos acumulados; la reforma, según Warman (2003), trajo “desaliento, confusión e incertidumbre entre los productores rurales, y pese a la movilización reciente de las organizaciones rurales, las insti-

tuciones públicas se han mostrado indiferentes o ineficaces a atender sus peticiones”.

México, como la mayor parte de las economías de América Latina, ha sido productor de materias primas, y en el centro de la producción de estas están nuestros campesinos y pueblos originarios. Lo que ocurre en nuestros pueblos es que, al ser una economía exportadora de materias primas, dependemos del valor internacional de los productos y de la demanda de economías poderosas y empresas transnacionales. En esa realidad tienen que sobrevivir las comunidades indígenas; para ejemplo, están las comunidades tzotziles de los Altos de Chiapas, productoras de café. Los tzotziles no saben los tinglados internacionales que vive su grano, cuando de exportación y valor del producto tienen. Esta realidad de exportar los productos de la naturaleza generalmente hace que los países no inviertan en los campesinos; esto es lo que Alberto Acosta (2006, p. 28) denomina la maldición de la abundancia, “donde la respuesta para enfrentar una creciente demanda o incluso para responder a la caída de los precios de dichos recursos en el mercado mundial, ha sido expandir la frontera productiva provocando cada vez más y mayores complicaciones”.

La paradoja de esta economía agrícola extractivista es que los recursos naturales que se requieren están en los pueblos indígenas, porque nuestros pueblos indígenas están en las zonas de más alta biodiversidad. Esto no es una casualidad, son ellos los que han sabido convivir pacíficamente con la naturaleza, por lo que aún se da la conservación de bosques y selvas, como la selva Lacandona en Chiapas, o la sierra Madre en Chihuahua, tierra del pueblo raramuri. No obstante, las comunidades cuyos territorios viven el embate de las actividades extractivistas sufren las externalidades de las dificultades socioambientales de este sistema de extracción de recursos. Pareciera que existe una tendencia: a mayor pobreza patrimonial de los pueblos indígenas, mayor biodiversidad en su territorio; esto también lo vemos presente en el caso de los pueblos wayarimi, en el Amazonas ecuatoriano, territorio donde se tienen gigantes yacimientos petroleros en el conocido proyecto Yamami IRT.

Y ahí es donde viene la segunda desgracia para los pueblos originarios: el trato tanto de las empresas extranjeras extractivas (sobre todo mineras y petroleras), como de los gobiernos que desean realizar grandes proyec-

tos de infraestructura, quienes son fuertes desafiantes de la “costumbre indígena” del territorio que ocupan. Ello está motivado fuertemente por los apoyos jurídicos que proporciona el Estado a esas empresas, realizando modificaciones a las leyes para permitir sus actividades extractivas (caso concreto de la Reforma Agraria de 1992). Esto ha llevado a incluso casos de violencia social, los categorizados conflictos socioambientales, donde se pone de relieve la represión directa o indirecta que pueden realizar las empresas extranjeras contra los pobladores, o con el apoyo del gobierno. En México, un caso conocido es el del Proyecto Integral Morelos; en Perú, un caso que me viene a la mente es el de Máxima Acuña contra de la minera Yanacocha. Pero existen otros históricos, como el genocidio que realizó Alan García en 2009 en la Amazonía peruana tras la resistencia de los pueblos a las actividades extractivistas.

Cuando una empresa desea explotar un territorio, generalmente las autoridades municipales, subnacionales o federales dan todas las facilidades jurídicas y políticas para la extracción de la *commodities*; en todo caso, cuando surgen los conflictos con las comunidades de origen, en la generalidad los gobiernos ponen a los cuerpos de seguridad pública en la defensa de las compañías extractivistas, o utilizan el sistema judicial para emitir sentencias o juicios que favorezcan a los extractivistas; en ese sentido los sistema jurídico y punitivo se alinean a favor de los explotadores de recursos y dan la espalda a sus connacionales, en algunos casos incluso señalando que estos se oponen al desarrollo de la nación, como en el caso de Chevron vs Ecuador, en el cual la empresa había contagiado el lago Agrio entre 1964 y 1992, y donde el gobierno ecuatoriano, a pesar de las evidencias científicas que demostraban que la empresa había derramado grandes cantidades de petróleo en el territorio de Secoya, en el Amazonas ecuatoriano, decidió acompañarse con la empresa y dejar a los indígenas en el abandono.

Es importante también para este texto entregar una definición de lo que significa el extractivismo, y qué mejor que nos la aporte el propio Acosta (E, NE, p. 2) “cuando nos referimos a aquellas actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales que no son procesados (o que lo son limitadamente) sobre todo para la exportación. Este no se

limita al minero o petrolero, sino también al agrario, forestal, e incluso el pesquero”.

## **EL ACUERDO DE ESCAZÚ, UNA OPORTUNIDAD PARA LA PROTECCIÓN A LOS PUEBLOS**

Ante la problemática de extractivismo para la región latinoamericana, se requería un acuerdo que protegiera a los pueblos indígenas de esa extracción, y sobre todo a nuestros ecosistemas, pues América Latina tiene además la segunda zona del mundo con mayores reservas petroleras, solo por debajo de Medio Oriente. Latinoamérica ha sido considerada como una de las tres regiones del mundo donde la deforestación ha impactado más los ecosistemas: 68% del suelo de Sudamérica se encuentra gravemente erosionado, y una cuarta parte de las especies animales del continente se encuentra en peligro de extinción. Además de ello, América Latina es la segunda región donde más activistas medioambientales han sido asesinados. El caso de Perú, Brasil, Colombia y México están considerados los países más peligrosos para estos activistas.

Ya la CIDH y la Corte Interamericana habían desarrollado ciertos mecanismos de protección para los pueblos indígenas en el marco del extractivismo, particularmente desde el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y el artículo XXIII de la Declaración Americana de Derechos Humanos. En el informe sobre la visita realizada a Ecuador (justamente a raíz del desastre ambiental causado por Chevron en el Amazonas) en 1995, la CIDH refería la necesidad de que la población formara parte de los procesos de decisión, y que tuviese a su vez recursos judiciales para enfrentarse a las decisiones que afectaran el desarrollo; así también se hizo en el Tercer Informe para Colombia de 1999, en el Caso de las Comunidades Mayas de Belice, de 2004, por ejemplo. El documento titulado “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales”, de 2009 de la CIDH, señala que tanto la DADDH como la CADH observan la preocupación del bienestar de la persona, los bienes jurídicos protegidos por la interrelación entre el derecho a la vida, la integridad física y psíquica y el derecho al medio ambiente sano.

Otros dos antecedentes para este acuerdo son el Convenio 169 de la OIT (artículos 6, 7 y 15) y la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículos 27 y 32). Desde la lógica de los derechos humanos, el derecho a la consulta es un principio general del derecho internacional. Sin embargo, y aun cuando hay casos, que son los menos, donde comunidades originarias y campesinas pudieron ganar casos ante la justicia interamericana, las recomendaciones o sentencias emanadas de la CIDH y la Corte<sup>2</sup> son posteriores a las violaciones a derechos humanos; es decir, son reactivas frente a las acciones realizadas por empresas y gobiernos. El Acuerdo de Escazú pretende ser un mecanismo prescriptivo, preventivo de situaciones o violaciones generales y colectivas de derechos humanos, por ello su importancia. La problemática central antecedente es que las comunidades indígenas y campesinas no contaban con un convenio capaz de protegerlas del otorgamiento de concesiones, autorizaciones y permisos en los países de la región, lo que ponía en peligro no solo los ecosistemas de la zona, sino también, y más importante incluso, la extinción de los pueblos a partir de casos extractivistas.

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018, es el primer tratado americano derivado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río + 20), un acuerdo jurídicamente vinculante sobre asuntos ambientales de la región, y el primero a escala internacional que incluye disposiciones para los defensores en estos temas. De los 33 países de América Latina, solo veinticuatro han firmado el Acuerdo, y de ellos solo doce lo han ratificado, por lo que su aplicación se circunscribe a estos últimos. El Acuerdo ha tenido un largo y sinuoso camino rumbo a su ratificación para entrar en vigor, en principio por el boicot que empresas transnacionales y empresas agroexportadoras de la región están ejerciendo sobre él; sin embargo, el 22 de abril de 2021

---

2. En esta materia existe el caso de *Yatama vs. Nicaragua* del año 2000, en el cual la Corte interpretó el artículo 23 de la CADH, que reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, a partir de su exclusión en un proceso electoral.

entró en vigor. Es histórico por ser el primer acuerdo en materia ambiental que se llevará a cabo de forma regional. Este Acuerdo, además, confirma el valor de la dimensión regional del multilateralismo para el desarrollo sostenible.

Dos elementos importantes previos al Acuerdo fueron, por un lado, el Convenio de Aarhus, firmado y ratificado en la Unión Europea en 2001, con el cual se le otorga al público en general el derecho de acceso a la información y participación de las decisiones tomadas por los gobiernos miembros o de las instituciones regionales en materia ambiental. Este convenio tiene la misión de proteger el medio ambiente, para la salud y el bienestar de todos los habitantes de la región. Tres elementos centrales tiene este acuerdo: 1. El acceso a la información pública en materia ambiental. 2. La participación del público en la toma de decisiones que afectan el medio ambiente, 3. La ampliación del acceso a la justicia en materia ambiental.

El otro instrumento fundamental fueron las Directrices de Bali, promovidas por el Programa de Naciones Unidas del Medio Ambiente (PNUMA), de 2010, que es una guía para la elaboración de legislaciones nacionales sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Estas directrices de carácter voluntario surgen a partir de las reflexiones que se venían dando en las subsecuentes conferencias de Río, para la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, con miras a la gran cumbre de Río + 20, que se efectuó en 2012 y fue el origen del documento “El futuro que queremos”, que sería central en las discusiones de la Agenda 2030, y en su numeral 99 “exige la adopción de medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en los asuntos ambientales, según proceda” (Asamblea General, p. 22). Por lo tanto, el Acuerdo de Escazú y la Agenda 2030 tienen un origen común y por lo tanto de sustentabilidad. A partir de ahí se fueron produciendo reuniones en 2012 en el marco de Río + 20, sobre la Declaratoria del Principio 10 de Río en América Latina, estas fueron auspiciadas por el gobierno de Chile y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Esto es fundamental, puesto que se fueron efectuando reuniones en 2014 y 2015, con una amplia participación de la sociedad civil organizada, y con una amplia participación sectorial, ya que, adelantándose incluso a los tiempos pandémicos, todas las reuniones eran transmitidas en vivo por vía digital, y la gente podía interactuar y opinar frente a los organizadores. Este acuerdo, además, ha llevado a un conjunto de motivaciones nuevas por parte de diferentes organizaciones multilaterales; por ejemplo, en Europa, ya que Escazú le dio un nuevo impulso a Aarhus, para darle mayores capacidades instaladas a este convenio. Y pone dos temas centrales en la palestra: el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación necesaria. Escazú, para subir el nivel de la importancia política, se convierte en una potenciación, pero para ello se tiene que conocer y divulgar; si las comunidades no lo conocen, no pueden apoderarse de él, y por lo tanto empoderarse como herramienta para su defensa.

Con este Acuerdo también se abona una visión regional del desarrollo sostenible, ya que pone a las tres esferas en este marco; es decir, proporciona las herramientas para que las personas (social) formen parte de las decisiones de proyectos (economía), que pongan en riesgo el medio ambiente (ecología); es decir, a la letra, expresa: “no puede haber crecimiento a expensas del medio ambiente, y no puede gestionarse el medio ambiente ignorando a nuestros pueblos y nuestras economías” (Acuerdo, p. 9); el mismo acuerdo señala que es un instrumento invaluable para lograr la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Sus lineamientos generales son:

Primero: Los ciudadanos podremos participar en las decisiones que nuestros gobiernos tomen en asunto del medio ambiente. Para ello los gobiernos deben e proporcionar toda la información de asuntos ambientales a sus ciudadanos, quienes debemos exigir rendición de cuentas a nuestro gobierno en temas ambientales. Además, se deberán garantizar mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones, relativos a proyectos y actividades ambientales que tengan impacto significativo sobre el medio ambiente. Las autoridades deben considerar la participación de la gente desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones en proyectos que tengan impacto ambiental, siempre considerando que toda la

comunicación y la producción de información y foros que se realice deben hacerse considerando la inclusión en las lenguas indígenas originarias.

Segundo, accesibilidad de la información ambiental: cada gobierno deberá garantizar el derecho del público al acceso a la información ambiental, lo cual que incluye el derecho a solicitar y recibir información, y el ser informado de aquello con que cuentan las autoridades. Entre otros, la autoridad deberá entregar (artículo 6 [3.h]) “información de los procesos de evaluación de impacto ambiental y de otros instrumentos de gestión ambiental, cuando corresponda, y las licencias o permisos ambientales otorgados por las autoridades públicas”. Incluso el mismo artículo 6 [6.] señala que las autoridades deben poner la información en los diversos idiomas usados en el país, para que las distintas comunidades puedan acceder a la información que las afecte en particular (máxime cuando se trate de amenazas inminentes a la salud pública), y que permita al público tomar medidas para prevenir o limitar eventuales daños [5.]. Asimismo, el mismo artículo 6 [9.] señala que “cada parte promoverá el acceso a la información ambiental contenida en las concesiones, contratos, convenios y autorizaciones que se hayan otorgado y que involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos, de acuerdo con la legislación nacional” (A. E. p. 24).

Tercero: se refiere al acceso a la justicia en asuntos ambientales, este justamente derivada de la sentencia de la Corte Interamericana contra Chile en el caso *Claude Reyes<sup>3</sup> vs. Chile* de 2006, que motivó que ese país se convirtiera en el principal promotor del Acuerdo de Escazú, que incluye la posibilidad de solicitar medidas cautelares para prevenir, mitigar o recompensar daños al medio ambiente, así como medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, además de que incluye mecanismos de ejecución de las decisio-

---

3. En este caso, la Corte Interamericana condena a Chile por la falta de recursos efectivos para garantizar el acceso a la información ambiental, en tanto no se les ofreció a los demandantes la información sobre el proyecto Río Cóndor, de parte de la empresa forestal Trillium, el cual era un proyecto de deforestación que se llevaría a cabo en la XII región de Chile y que ponía en riesgo el medio ambiente y el desarrollo sostenible a largo plazo.

nes judiciales y de reparación del daño, compensación o pago de sanciones económicas, indemnizaciones y atención a las personas afectada.

Cuarto elemento de la estructura de Escazú: es un mecanismo de protección para los defensores ambientales; como señalamos anteriormente, en América Latina los defensores viven una situación de riesgo inminente a su integridad, debido en parte a que las autoridades se ponen del lado de las empresas explotadoras, por lo que el acuerdo promueve medidas para que los defensores puedan realizar su trabajo libremente, considerando el conjunto de instrumentos internacionales en el marco de los derechos humanos que existen para su protección, y que se tomen medidas efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones en contra de los defensores ambientales.

## **CONCLUSIONES**

Las comunidades indígenas y campesinas originarias se han visto afectadas por el extractivismo comercial industrial a lo largo de todo lo que ha significado la dominación colonial europea, hasta el siglo XXI, desde diferentes formas y bajo diferentes actores, nacionales y transnacionales.

Las instituciones regionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no han sido eficientes para proteger los bienes comunes de estas poblaciones, los gobiernos estatales y subnacionales tampoco lo han sido, debido a que estos se alinean con los capitales inversores, que representan derramas económicas fundamentales para el “supuesto” fortalecimiento de las finanzas públicas nacionales.

Es de reconocerse la importancia que tiene el Acuerdo de Escazú; no obstante, y sin negar el arduo esfuerzo que significó para las negociadoras y los negociadores, le faltó fuerza, ¿en qué sentido? Me parece que el Acuerdo debería ser más enfático en señalar que, en casos en los cuales se lleve a cabo un megaproyecto (sea económico, sea de infraestructura) donde se vea afectado el hábitat fundamental de pueblos o comunidades, se deberá llevar una consulta pública de carácter vinculante, cuyos acuerdos sean obligatorios para los Estados en cuestión, de manera tal que se amarre el cumplimiento de la decisión de las comunidades. Puede suceder

que algunos países de la región busquen de forma mediática realizar consultas con el fin de “calificarse democráticamente”, y que dichas consultas no estén bien elaborada (es decir que se considere a los verdaderos actores afectados, y que además se llegue a ellos por sus medios de comunicación, lengua y tecnología); ha llegado a pasar que se realizan consultas públicas para situaciones territoriales a los pueblos indígenas afectados, en cuyo caso el único medio que utilizan es Internet y en lengua española. Si en verdad una instancia está dispuesta a hacer una verdadera consulta pública, tendrá que hacerla por los medios culturalmente apropiados de las comunidades (asambleas comunitarias), y en las lenguas originarias que ellos tengan.

El Acuerdo de Escazú se convierte en teoría en una extraordinaria herramienta para que las comunidades defiendan sus bienes comunes. Puede convertirse en una verdadera arma de defensa para las comunidades originarias y los pueblos indígenas, en caso de que lo conozcan y lo utilicen. El caso de Máxima Acuña, por ejemplo, se hubiera desempeñado de otra forma, si ella y su abogada Mirtha Vázquez hubieran contado con una herramienta de esta naturaleza.

El éxito del Acuerdo de Escazú dependerá en mucho en la posibilidad de que las comunidades indígenas, los defensores ambientales, los campesinos y las organizaciones sociales puedan conocer a fondo el poderoso significado del Acuerdo, de lo contrario es letra muerta; los abogados defensores ambientales, en mucho cercano a los líderes comunitarios que están en el primer frente, deben conocerlo como una fuerte herramienta jurídica para la defensa de los derechos humanos y el medio ambiente, al ser un verdadero instrumento vinculante.

Otro elemento que requerirá en el futuro hacerle adecuaciones al Acuerdo se refiere a las formas en las cuales este se hará efectivo; por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuenta con el capítulo VII, artículos 34 al 51 de la Convención Americana donde se expresan las funciones, las competencias y los procedimientos de dicha Comisión, incluyendo la elaboración de recomendaciones y la resolución de casos. Encuentro una incertidumbre legal de Escazú en el sentido de que es la CEPAL quien tiene el Secretariado del Acuerdo, aun cuando se considera un acuerdo vinculante a la luz del Sistema Interamericano de

Derechos Humanos, pero no se habla en todo el articulado sobre el mismo sistema regional de defensa de derechos, máxime cuando el procedimiento de aceptación de casos por parte de la CIDH se delimita en el artículo 48, al determinar que se admitirán quejas referentes a violaciones de cualquiera de los derechos consagrados en la misma convención, aunque de manera interpretativa se podría decir que este tratado se suma al *corpus iuris* existente en Latinoamérica y el Caribe en materia medio ambiental y de derechos humanos. En todo caso, el artículo 11 del Protocolo de San Salvador es suficiente para integrar el Acuerdo, al señalar el derecho de toda persona a vivir en un ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, lo cual compromete a los Estados a promover la protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente.

## REFERENCIAS

- Acosta, A. (2014). Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma malición. *Tendencias, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*. Universidad de Nariño, vol. xv, núm. 2. Bogotá.
- Asamblea General - ONU (2012). *El futuro que queremos*. Resolución A/RES/66/288. Nueva York. Organización de Naciones Unidas.
- Candelas, R. (2019). *La relevancia de los ejidos y las comunidades rurales en la estructura social de México*. Documento de trabajo número 319. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Ciudad de México, Cámara de Diputados. Disponible en: <https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/Relevancia-Ejidos-CESOP.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 47/15. Washington. OEA.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2018). *Acuerdo regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Santiago. Naciones Unidas.
- Delgado, G. C. (Coord.) (2013). *Ecología política del extractivismo en América Latina: Casos de resistencia y justicia socioambiental*. Buenos Aires. CLACSO.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo; construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas. Fundación Editorial el Perro y la Rana.

- García de León, A. (1994). *Resistencia y utopía. Memorial de agravios y crónica de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante los últimos 500 años de su historia*. México. Secretaría de la Defensa Nacional.
- Jiménez, H. (2019). El Acuerdo de Escazú y el derecho de acceso a la información dan a luz una nueva jurisprudencia. Análisis jurisprudencial sentencia Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). *Derecho del Estado*, núm. 44, septiembre. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Mandujano, M. (2013). Postdesarrollo, modernidad y otros mundos: Entrevista con Arturo Escobar. *Oxímora Revista Internacional de Ética y Política*, núm. 2. pp. 233-248. Universidad de Barcelona.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2015). *Poner en práctica el principio 10 de Río, Guía de implementación de las Directrices de Bali*. Nairobi, PNUMA.
- Warman, A. (2003). *La Reforma Agraria mexicana: una visión de largo plazo*. Roma. Food and Agriculture Organization (FAO).

# ACCIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN TORNO AL MANEJO HÍDRICO: DEMOCRACIA, LIBRE MERCADO Y GOBERNANZA

Public action and social participation around water management: Democracy, free market and governance

JOSÉ JUAN PABLO ROJAS RAMÍREZ<sup>1</sup>  
*Universidad de Guadalajara*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es exponer un análisis descriptivo y de revisión sobre las categorías conceptuales que dan soporte a la acción pública en torno a la gestión integral del agua en México. Se revisa a manera de retrospectiva histórica el contexto histórico en el cual se incorporó la visión de gestión del agua, cimentada desde las perspectivas de democracia y libre mercado hasta las actuales concepciones de gobernanza del agua.

Se proporciona una visión sobre una coyuntura de rediseño de instrumentos legales para la implementación de los criterios relativos a la gestión hídrica; para tal fin, primero se realiza una reflexión teórica acerca de las percepciones conceptuales implicadas en la gestión hídrica y la gobernanza del agua. Con el fin de que la presente reflexión no quede en un esfuerzo ensayístico, se recurre a la revisión histórica de la adaptación institucional

---

1. Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara en el Centro Universitario de Tonalá (CUTONALÁ). Correo electrónico: jpablo.rojas@cutonala.udg.mx.

de la actuación pública ejecutada en la instauración de organismos de manejo de agua en México, y de su articulación conforme a las coyunturas políticas y económicas, en las que se destacan como paradigmas el neoliberalismo y la instauración de la democracia, y segundo desde la focalización del análisis coyuntural de la propuesta de la Ley General de Aguas y las manifestaciones sociales, tanto las percibidas como movimiento social como las incorporadas en la deliberación democrática de la gestión. Entre los principales hallazgos se destaca la existencia de incongruencias entre el discurso político y las acciones institucionales ejecutadas, que aparentemente evidencian desatención o incompreensión, no solo de los trabajos de evaluación y retroalimentación de las políticas públicas y el resto de las pautas de acción institucional ante las alternancias políticas, sino también de revisión y actualización sobre los trabajos académicos producidos, lo cual propicia desequilibrios entre visiones y acciones: discursos orientados al desarrollo social con fuertes críticas al sistema económico preponderante; sin embargo, las acciones de gestión gubernamental continúan las dinámicas en que la económica opera de manera ordinaria en detrimento del ambiente y la sociedad con enfoques neoliberales y “predatorios”.

En México, pese al lustro de revisión política y manifestación social en torno al destino del manejo del agua iniciado en 2015, sobre la discusión de una nueva ley de aguas nacionales con corte sustentable, en 2021 la discusión en el Congreso Federal se postergó por tiempo indefinido; la orientación principal de la administración federal se centra en la creación de infraestructura, la reemergencia de la visión abocada a la explotación de recursos y generación energética a través de hidrocarburos, visión que desde la década pasada ha decrecido a escala global debido a la incorporación de múltiples fuentes alternas de generación energética y, en el caso hídrico, la discusión de los poderes políticos queda en postergación indefinida a pesar de la intensa movilización de colectivos surgidos desde la sociedad, reforzados con la evidencia de 30 años del modelo sectorial de explotación intensiva, y cuyos grupos buscan la reivindicación tanto de la integralidad de la gestión como la distribución equitativa bajo esquemas sustentables.

## **1. METODOLOGÍA**

En términos metodológicos, se realiza un análisis retrospectivo crítico, descriptivo y de reflexión sustentado en aspectos de teoría política y social, de la racionalidad económica y de la conservación de recursos hídricos bajo términos de sustentabilidad y de acción institucional dirigida a la conformación de esquemas político-jurídicos implicados en la gestión integral del agua.

El contexto del cual parte el análisis se sitúa en la emergencia de las visiones de sustentabilidad y gobernanza ambiental, esencialmente la gobernanza del agua, creadas como esquemas deseables ante los paradigmas de libre mercado y democracia, donde el marco jurídico de México —las normas técnicas y la adopción de mecanismos de “manejo hídrico participativo”—, ha implicado la creación de mecanismos de participación en los que se presupone que los interesados tienen facultad de voz o voto ante medidas de resguardo, custodia y distribución de los recursos hídricos.

La interacción de los implicados en el esquema institucional creado a propósito del manejo eficiente ha llevado a reconsideraciones disciplinares científicas y de adopción de novedosos enfoques que implican la intervención multi, ínter y transdisciplinaria desde nuevos enfoques no sectorializados (Castro, 2007) y la emergencia de categorías conceptuales con sus respectivos replanteamientos a especificidades precisas del conocimiento, entre las que se destacan a efectos del presente trabajo, la gobernanza ambiental y, en específico, la gobernanza del agua, resultantes de movimientos sociales ecologistas, de resguardo y de responsabilidad social o del encuentro intergubernamental, donde las relaciones intergubernamentales encontraron, en un punto de consecución esquemas conflictivos derivados por las asimetrías políticas o de las dinámicas inequitativas sobre la distribución de los recursos de propiedad nacional.

Para lograr concretar las categorías conceptuales utilizadas cuya procedencia de corrientes multidisciplinares, que en otros tiempos de especificidad teórica obligaría a replantear postulados de reflexión y competencia disciplinar que obligaba a un trabajo profundo epistemológico, actualmente, están presentes en la lógica de sustentabilidad; asimismo, en el no tan novedoso paradigma de desarrollo sustentable a escala global se

aceptan como una realidad deseable en un enfoque de desarrollo, donde convergen tres dimensiones de actuación humana pertenecientes a disciplinas científicas, a veces distantes a veces cercanas, y, debido a la urgencia de la conservación de los recursos, ha obligado al replanteamiento de las concepciones clásicas para ofrecer alternativas viables para dicha conservación.

## **2. RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

La perspectiva de acción pública, entendida como el conjunto de actividades que realiza el gobierno en su calidad de gestor público, y superando a través del paradigma posburocrático el papel de administrador, para intervenir y resolver situaciones que se consideren de interés público y obligación de Estado. Dichas acciones componen el proceso de actuación mediante el cual se encuentran problemas y se diseñan, ejecutan, evalúan y retroalimentan las políticas públicas (Manheim y Rich, 1988; Aguilar-Villanueva, 1992).

La instrumentación de tratados comerciales internacionales en la última década del siglo xx y su correlación con la degradación ambiental acumulativa se han documentado desde las últimas tres décadas del siglo anterior; los resultados derivaron en el establecimiento internacional de la Organización de Naciones Unidas en el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ONU, 1972); dicha fundación derivó en múltiples protocolos, planes, convenciones y acuerdos referentes al resguardo ambiental en lo general, y en temáticas específicas tales como el agotamiento de recursos hídricos, la gestión energética y el resguardo de la biodiversidad, por mencionar algunos.

A través de los compromisos internacionales en la inscripción a los acuerdos, protocolos, directivas y convenciones celebrados bajo la observancia de la organización de Naciones Unidas, los gobiernos nacionales “asimilan” los compromisos como pautas de acción pública compartidas a escala global y de ejecución nacional, y crean, adaptan o rectifican políticas públicas orientadas a cada compromiso adquirido; se puede observar, a través de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la

constante reiteración hacia la búsqueda de la gobernanza ambiental a través de políticas, planes y programas nacionales específicos orientados a tal fin (PNUMA, 2015).

conllevo a la aplicación de la racionalidad económica e implementación de prácticas productivas cada vez más orientadas al resguardo ambiental; aunque los esfuerzos se observan mermados ante la competencia en los mercados de productos diversos, innovadores y con múltiples complicaciones en lo referente al ámbito de responsabilidad social y ambiental.

Según el informe Brundtland, de 1987, *Nuestro futuro común*, y las conclusiones de la cumbre de Río de Janeiro en el año 1992, se requiere usar racionalmente y conservar los recursos, sin que dicha utilización implique el sacrificio en la disposición de los recursos para las generaciones futuras. A una década de dicha sentencia, se incorpora la preocupación por tomar medidas urgentes ante la disminución de la riqueza en la biodiversidad en la Cumbre de Johannesburgo, por lo que la actuación fundamental de los integrantes de las sociedades, ciudadanos y gobernantes se centra en adquirir conciencia a través de la difusión de la información referente al desgaste ambiental, y por ende la escasez de recursos en cantidad y calidad, y tomar medidas de acción individual, social e institucional para una educación en acción de corte ambiental basada en la racionalidad y la sensibilidad sobre el agotamiento de los recursos ocasionado por las pautas de consumo y resguardo.

Asimismo, en el informe mencionado se destaca la brecha de desigualdad existente entre naciones en proceso de evolución industrial y las naciones especializadas en la producción y la comercialización de recursos naturales (en cualquier proceso de transformación), y se concluye que las acciones llevadas a cabo entre unas naciones y otras serán diacrónicas a su momento de reproducción social y económica lo cual impactaría en las acciones instrumentadas hacia la problemática ecológica; en dicho informe se alude a tal problema como “una crisis enclavada” (ONU, 1987).

Los resultados de la difusión de las evidencias sobre dicha degradación correlativa a las pautas de producción y consumos por parte de las instituciones contribuyen a la estructuración de las agendas de actuación pública que teóricamente son congruentes con los acuerdos y tratados comprometidos (Alzate y Romo, 2017), más en términos ambientales.

En dicha agenda se plantean los problemas prioritarios, de manera global, atendiendo a tres ámbitos de actuación humana: social, económico y ambiental, en torno a los contextos espaciotemporales y políticos, lo que denota el factor territorial. En términos del ámbito de la economía: bajo los criterios de racionalizar recursos en función de la relación costo-beneficio, la reutilización de insumos residuales bajo criterios de maximización de rendimientos y minimización de costos ofrece vías de factibilidad que no deberían contraponerse a los criterios de aceptación social y conservación de la naturaleza.

En el caso mexicano, la Constitución política establece las disposiciones en torno al manejo hídrico sustentable, a través de la reestructuración de la acción pública ejecutada, tanto para la proclamación de un marco normativo que responde a las realidades históricas que han acontecido en el país, como en la instauración y la administración de organismos y dependencias dirigidas al manejo hídrico, hasta la actual acepción de gestión integral en un contexto de gobernanza.

El ámbito social, donde además de los criterios enfocados en la vasta teoría económica y los puntos finos de convergencia entre la expectativa social, los resultados de instrumentación de planes programas y proyectos, se recomienda la búsqueda del desarrollo social abatiendo dimensiones de desigualdad y pobreza; en particular, el objetivo es que cada humano se desarrolle en aspectos de la vida retomando criterios específicos que no necesariamente se manifiestan con los recursos materiales, sino desde la propia percepción del individuo sobre la felicidad y la satisfacción, como propone Amartya Sen en su libro *Development as Freedom* (2001).

La acción pública se ha orientado a la instrumentación de planes y programas focalizados en la sectorialización de la administración de los recursos naturales para su explotación y, como tal, la visión sectorial desagrega la interacción socioespacial y ambiental a ámbitos de ejecución y control en el aprovechamiento de elementos físicos naturales, como suelo, agua, e incipientemente el aire, para el desarrollo productivo y social; por su parte, la instrumentación de estrategias para el resguardo ambiental desde una visión ecosistémica ante la degradación intensiva que se evidencia, si bien ha sido considerada desde la década de los 70, es en el siglo XXI en la cumbre de Johannesburgo cuando se le ha dado su importancia.

La democracia como forma de organización política tiene entre uno de los principales cometidos la disminución, en lo posible, de la concentración de poder político en uno o en pocos, a la usanza absolutista, aunque en la realidad contemporánea posindustrial, de libre mercado, libre elección ante una brecha de desigualdad social, económica y ambiental en la que la proliferación de información, verdadera o falsa, es accesible. Entonces, la misma democracia sustentada en libertad política y económica es la que permite el acceso a cualquier información y, por consiguiente, la difusión de cualquier discurso, en el que la razón y la locura oscilan entre la incertidumbre y el cuestionamiento de Foucault (2005) sobre el peligro en su proliferación en grupos sociales sin un discernimiento adecuado para depurar lo cierto de lo falso, y la decepción social sobre los sistemas de prácticas sociales, económicos y de explotación ambiental a través de la inducción política de grupos sociales segregados o excluidos.

La democracia del siglo XXI, sumada a los cánones económicos de producción sustentados en la lógica de libre mercado, ha originado afectaciones al medio ambiente, tanto en la disponibilidad de recursos naturales necesarios para la subsistencia, en calidad y cantidad como en la prevalencia de biodiversidad y desequilibrio ecosistémico; el paradigma del *Laisser faire, Laisser passer*, tanto en los aspectos políticos como en los económicos, impacta no solo de manera benéfica en la consecución de la sociedad, además trae consigo graves afectaciones ambientales por la acción y el discurso ejecutados por las clases gobernantes, con lo que las asimetrías de poder aún están vigentes en una aparente alternancia democrática en la cual el contendiente, de origen social, resulta vencedor y lleva a cabo políticas públicas de beneficio social, ambiental y económico.

Por el contrario, la acción pública depura los esquemas de gestión y gobernanza y se retoman pautas de acción pública añejas en torno a la gestión ambiental hídrica y la generación energética. Se expone un discurso político aparentemente radical, con visión social y reticencia a la terminología científica o tecnológica, en tanto la acción pública instrumentada resulta ser una continuidad de los criterios y vicios señalados, tanto en administraciones pasadas como en las actuales a escala global, de los criterios de acción y objetivos contrapuestos a la racionalidad de la sustentabilidad. En este sentido, las pautas instrumentadas, más allá de ser

reprobadas a través del “*check list* de la sustentabilidad”, habrá que preguntarse si es posible ser sustentable desde la acción pública institucional cuando la agenda sistémica marca problemas urgentes para su atención y la resolución de estos lleva a la ejecución de acciones que no cumplen criterios de sustentabilidad, una pregunta nada novedosa, pero que sigue repicando los discursos tanto políticos como académicos

El problema que se pierde de vista no es la incompatibilidad entre lo que se ejerce como actuación pública, que resulta ser insustentable, sino que es a través de la retórica política que recurre al argumento de beneficio social emitido por figuras carismáticas, como herramienta de acceso al poder, sin que la elección racional, la racionalidad económica y el resguardo ambiental, a pesar de estar presentes en los discursos “populares” de los dirigentes de las primeras décadas del siglo XXI, logren observarse en la acción pública ejecutada, y en los esquemas estadísticos institucionales se observa la existencia de altibajos de la focalización de lo social, en discurso, frente a lo ecológico a manera de ciclicidad en la atención de los problemas, como lo expone Anthony Downs (Downs, en Aguilar, 1993, en síntesis, existe una política de intención y una de ejecución, y con ello un gasto erogado superior al programado, como ya se ha observado en el caso mexicano desde principios del presente siglo, con macroobras de infraestructura hidráulica inconclusas (CEPAL, 1993; Torres-Rodríguez y González-Santana, 2018). El discurso político está funcionando como un sistema de exclusión de apoyo institucional (Foucault, 2005) que disminuye la disidencia y empodera la retórica “de buenas intenciones” en defensa de las nuevas acciones ejecutadas, pese a que estas conlleven problemas de factibilidad ambiental, económica o social, por lo tanto insustentables.

En este sentido, resulta imperioso, “recapitular”, reflexionar sobre las situaciones actuales de gobernanza y resguardo ambiental y ponerlas en el contexto de la construcción de la teoría política referente a la democracia, la participación social y los movimientos sociales de carácter ambiental, en el presente caso de manejo hídrico, y analizar el contexto en el cual los recursos naturales necesarios para los humanos está acorde o no con las determinaciones ejercidas actualmente, en cuyos discursos siempre se encuentran presentes categorías conceptuales como pobreza, bienestar social, sustentabilidad, y visualizar si en verdad el orden de dicho discurso

corresponde a la teoría política y social concerniente a la democracia, su acción pública institucional confrontada con la participación y los movimientos sociales.

En este sentido, los clásicos aún tienen mucho que decir, y más en términos de la comprensión de una realidad particular que involucra poder político, conflicto social, derechos humanos y sustentabilidad respecto del uso y manejo de recursos naturales, en especial el agua. La democracia ecológica (Shiva, 2001), con criterios de gobernanza ambiental (Alfie-Cohen, 2013), en su especificidad gobernanza hídrica e integración y coordinación con los demás elementos( Ünver y Mansur, 2011) “socio-naturales” —suelos, aires bosques y sus debido esquema de gestión— es el resultado de la especificidad de la democracia deliberativa, en un contexto económico sustentado en la libertad de mercado (Alonso, 1995; Sartori, 2000), de las demandas sociales ante la inequidad distributiva y la asimetría de poder observada en los criterios de distribución de la riqueza natural, la aplicación operativa y de control de la gestión abocada a la problemática medioambiental y a la lógica económica de racionalidad en la elección.

### *2.1 Democracia en camino a la gestión ambiental y el manejo hídrico: Democracia deliberativa y ecológica*

Alonso (1995) refiere que para muchos autores la democracia, en los términos de Tocqueville (2005), implica más un estado de la sociedad que una forma política; otros han enfatizado que la democracia no es una forma de sociedad, sino un régimen político, un sistema político.

Se infiere de dicha afirmación que para unos la democracia tiene su raíz en la sociedad; es decir, que es esta la que decide articular su sistema conforme a la igualdad de oportunidades, en todos los aspectos, en un sentido amplio. Para otros, la democracia no puede ser concebida así, ya que es necesaria la existencia de un marco constitutivo que delimite las pautas de acción y las funciones de cada parte constitutiva, en un régimen caracterizado por derechos y obligaciones para los ciudadanos. Por lo tanto, si se quiere hablar de democracia en otros aspectos de la vida, es necesaria la aplicación de adjetivos para saber de qué se está hablando.

...se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos (...) la regla fundamental (...) es la regla de la mayoría... (Bobbio, 1999).

Para Robert Dahl (1999), la democracia es una asociación de personas unidas para llevar a cabo una constitución aceptable para todos; el objeto de dicha asociación es deliberar y discutir el destino común, tomando en cuenta el cumplimiento de los supuestos de igualdad e inclusión. Es decir, para que exista la democracia es necesaria la presencia de participación efectiva de la sociedad, tanto en los espacios que se promueven institucionalmente como en los que la sociedad exige participar, la igualdad de voto o, mejor dicho, el sufragio universal; asimismo, se requiere comprensión ilustrada. Esto implica el uso de la razón y, principalmente, que los miembros tengan control de la agenda pública, con el fin de aportar aprobación o desaprobación de medidas que competen a aspectos técnicos, pese a que el ciudadano común no pueda facultarse en todos los temas técnicos y complejos del mundo contemporáneo (Dahl, 1999).

Sartori (1997) expone que no basta con solo definir el vocablo o encontrar diversos adjetivos que justifiquen el uso del concepto para diferentes cosas. Es necesaria la existencia de una definición descriptiva y de una prescriptiva; es decir, una definición que apunte lo que es y otra que plantee lo que se espera de tal. La democracia en sí es un régimen político por excelencia, y persigue la igualdad jurídico-política, así como la igualdad en los aspectos económicos, sociales y civiles. En torno a la gestión ambiental, la acepción más cercana de lo que se conoce como democracia ecológica es la deliberativa por hacer parte al Estado y a los integrantes de la sociedad como entes participantes que discuten, argumentan y concilian el devenir del ámbito ambiental.

Bobbio (1996) divide la concepción de la democracia en dos: una caracterizada por la participación directa de las partes en el todo, y la otra que consiste en la representación de los ciudadanos y la delegación de la soberanía según el contrato social establecido, cabe preguntar bajo esta perspectiva. Bajo este argumento en el siglo XXI

### *Democracia liberal, participación social y recursos naturales*

A finales del siglo xx, gracias a los aspectos particulares de la visión ambiental y de igualdad social que la globalización en el occidente del planeta propició, se ha podido avanzar en cuanto a la implantación del régimen democrático liberal en el sistema político; como argumenta Giddens (Giddens, 2000), se está democratizando la democracia.

Los medios de comunicación, en cierta medida, han contribuido a la información de acontecimientos locales y globales; máxime, la información puede estar regulada o manipulada para conseguir ciertos fines en detrimento del beneficio colectivo. Por largo tiempo los medios de comunicación estuvieron regulados por el Estado, bajo la amenaza de censura, y hasta el presente los medios pueden propiciar o imponer una opinión pública dominante.

A pesar de todo, los flujos de información a través de medios de comunicación de libre y desregulado acceso, como es Internet, generan sociedades más informadas y con oportunidad de crear juicios propios; propician el surgimiento de sociedades civiles que se oponen o apoyan a la actuación política nacional e internacional, mediante esquemas de organización cibernética donde las redes proporcionan información y mecanismos de organización para la emergencia de opiniones, la consolidación de criterios lo suficientemente sólidos para hacer frente logística y operativamente a las medidas que la sociedad, o ciertos grupos, consideran inviables ante los retos del desarrollo deseable para las naciones.

Como retrospectiva al nuevo paradigma de desarrollo como sustentable e inclusivo, se requiere hacer alusión enfática al neoliberalismo económico y a la emergencia de participación social justificada en los cánones del diseño y la implementación de la política pública.

Los países en vías de desarrollo adoptaron pautas que empezaron a imperar en la década de los ochenta, ante la crisis que experimentaron las economías dependientes; en lo económico, implementaron el modelo neoliberal: trataron de eliminar la intervención del Estado en la esfera económica y social y de dejar el libre flujo de las fuerzas de mercado (Dahrendorf, 1997).

En lo político, dieron énfasis a los preceptos de las doctrinas democrática y del liberalismo, al institucionalizar el voto ciudadano e introducir, en el discurso político, la preeminencia de la soberanía popular, la igualdad, la equidad y el Estado de Derecho; de tal suerte, se crearon organismos encaminados a la imparcialidad para encargarse del aspecto electoral y la transparencia de la información. Se impulsó la descentralización de actividades burocráticas, y se creó una cultura de gestión en el sector público basada en la planificación de política pública, pese a que, en ocasiones y casos, dichos criterios son conflictivos con las prácticas éticas y morales del servidor público; se incentivó la participación de la sociedad en los asuntos públicos, aunque bajo criterios rígidos de institucionalidad, y al mismo tiempo la sociedad implantó canales de acción para intervenir en asuntos públicos y manifestar sus inconformidades aprovechando el aparente *Laisser-faire*, *Laisser-passer* latinoamericano.

En particular, las sociedades en de los países encontraron cada vez más en dichos preceptos justificación para hacer vigente su participación en los asuntos públicos.

La expresión que mejor describe es “modernización vía internacionalización”. Fuerzas políticas diferentes en el sur y este postcomunista, no ven alternativas a la trayectoria “norte-oeste”: una ruta que conducirá a sus sociedades al Primer mundo (...) se trata de la estrategia de adoptar (...) democracia, mercado y la cultura individualista y consumista que domina al mundo capitalista avanzado (Pzeworski, 1998).

Desde el enfoque histórico, en los siglos XVIII y XIX el occidente del planeta se ha caracterizado por haber planteado las temáticas democráticas y liberales en las constituciones de los países que conforman dicho bloque; no obstante, los acontecimientos en algunas partes superaban los preceptos legales y, por ello, lo estipulado en las constituciones políticas quedaba solo en el discurso.

En el Norte de América y el occidente de Europa tales conceptos tuvieron vigencia en el sistema desde su institucionalización, pese a las paradojas y contradicciones que emergen constantemente manifestando problemas contemporáneos que impactan directa o indirectamente en otras regiones. En los países subdesarrollados, sujetos a la explotación de

norte-occidente, dichos preceptos fueron una copia adaptada a sus realidades. Los conceptos mencionados fueron redefinidos de acuerdo con las necesidades del contexto en cada momento determinado. Como refiere Przeworski:

[L]as democracias no son todas iguales. Regímenes por lo general reconocidos como democracias difieren significativamente en cuanto a sus sistemas de representación, la manera como organizan la división y supervisión de poderes, así como a los conjuntos de derechos y obligaciones que asocia con la ciudadanía (Pzeworski, 1998, 36).

De acuerdo con Norberto Bobbio, se puede manifestar que, a pesar de que el liberalismo y la democracia son conceptos distintos que refieren a circunstancias de diferente índole, el contexto moderno les ha otorgado lugar y lógica en los tipos de regímenes Nort-occidentales como se ha venido analizando.

Un régimen político moderno es, entonces, un régimen liberal y democrático, con lo cual queremos decir fundamentalmente que es un régimen donde: a) el Estado no invade ciertas esferas de la libertad social, b) el poder se sujeta a las reglas del Estado de derecho y de la República, y c) el gobierno y los demás poderes representan a la ciudadanía y se someten a la posibilidad de la alternancia como resultado de la competencia partidaria.<sup>2</sup>

Entonces, la transición de partidos en el poder y el surgimiento de asociaciones de carácter civil pueden ser el resultado de la concreción del régimen democrático en las prácticas políticas que se desarrollan dentro del sistema, sea este global o nacional, y donde el margen de acción para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas queda supeditada a la participación real y voluntaria del ciudadano, y no como un elemento impuesto, de actores elegidos para responder a fines específicos, que legitima ante los ojos de la sociedad la actuación del poder político para atender situaciones de carácter público; de tal suerte, se entiende la

---

2. Gómez, *op cit.*, p. 18.

política pública como “un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual...” (Aguilar-Villanueva, 1992).

Manuel Alcántara Sáez (1995) considera las políticas públicas como flujos determinados del régimen político hacia la sociedad; es decir, son respuestas obligadas a problemas que aquejan a la sociedad. En concreción, son soluciones estructuradas, planeadas y consensuadas para situaciones que no son gratas para el bien vivir de la sociedad; dentro de esta definición los aspectos éticos y morales de la sociedad deben estar representados tanto en la política como en los instrumentos normativos que facultan la creación de dicha.

El incluir el liberalismo donde las categorías conceptuales refieren a la participación, la democracia y un recurso natural como el agua, permite comprender por qué surge la participación emergente sobre la oposición a la implementación de criterios económicos que se sobreponen a la visión de desarrollo sustentable.

Alicia Gómez (1997) alude a que el liberalismo, a pesar de no componer un cuerpo teórico homogéneo, permite observar rasgos característicos en cuanto a dos tendencias complementarias entre sí, el liberalismo político y el liberalismo económico o mejor “confundido” como capitalismo.<sup>3</sup>

El liberalismo político ha aportado tres conceptos fundamentales: el individualismo o libertad individual, el Estado de derecho y el republicanismo. De aquí que la misiva de libertad de expresión se consagra en países occidentales que acogen la expresión como un derecho a ejercer una libertad individual.

La noción liberal del Estado y la sociedad es esencialmente individualista, en el sentido de que el Estado —y por lo tanto cualquier comunidad humana con un mínimo de reglas de convivencia— es resultado de un pacto entre individuos que de antemano poseen ciertos derechos y libertades. Uno de esos derechos naturales (...) es la libertad (Gómez, 1997, p. 19).

---

3. En la vida cotidiana el neoliberalismo es considerado sinónimo de capitalismo; sin embargo, el primero es una filosofía que devino modelo implantado en Occidente debido a que la doctrina que expone es coherente, al menos en países del Primer Mundo, con las pautas del capitalismo descrito por Carlos Marx.

El Estado de derecho se refiere a aquellas cláusulas que la sociedad conviene en aplicar al poder político, con la finalidad de regular la acción política y más en términos de discusión sobre el destino que seguirán los recursos imprescindibles para el humano desde su percepción individual, pasando por la comunitaria y convergiendo con aspectos económicos y ambientales. “El imperio de la ley debe ser para todos, en eso consiste el Estado de Derecho” (Gómez, 1997, p. 23).

¿Qué garantiza que los depositarios del poder no puedan consolidar una concentración de poder que, en vez de ser concentrado en uno o diluido en una “muchedumbre”, se conserve en unos pocos usando como mecanismo integrador la negociación de intereses de grupo, “subterráneas” a lo permitido legal y políticamente?, es aquí cuando el liberalismo político se encuentra con el liberalismo económico en una compleja red de relaciones informales entre quienes detentan el poder político y quienes tienen capacidad económica, en detrimento de la sociedad desposeída de uno u otro elemento, y que solo puede optar por acceder en la medida de lo posible a otros aspectos liberales, como las artes o la ciencia, sin que estas en muchas ocasiones logren vincularse con el poder político, sea por censura o por desacreditación ideológica del grupo en dominancia.

En cuanto al liberalismo económico, este se basa en que el Estado no debe intervenir en los aspectos socioeconómicos, ya que todas las disposiciones están, o deberían estar, reguladas por el libre juego de sus elementos, oferta y demanda. “laissez faire, laissez passer”, pero siempre bajo la óptica del beneficio colectivo y del medio natural ante la crisis derivada de los cánones de producción industrial que atentan a la subsistencia del sistema natural. Por consecuencia, durante el siglo xx el lugar del Estado fue redefinido, pues se le otorgó un lugar en el proceso económico al comprobar que era necesaria la existencia de un ente legislador o proveedor de servicios públicos, en sí se dotó de racionalidad a su intervención.

La doctrina del liberalismo económico comenzó a impactar en los países latinoamericanos a raíz del resquebrajamiento del modelo de sustitución de importaciones; para muchas naciones representó una alternativa favorable, mientras que para otras no hubo más opción que adoptarlo si se quería experimentar las situaciones benéficas que acarrea la participación

con el mundo exterior que adoptó el modelo que proviene de esta tradición económica.

El paradigma desarrollista cae desde la década de los ochenta y da paso a un modelo neoliberal donde el Estado no tendría intervención en los asuntos económicos, y a su vez en los sociales, pues dichos asuntos estarían regidos por las fuerzas del libre mercado. No obstante, para que el supuesto se verificara en la realidad, fue necesario que se implementara una reforma dirigida a la modernización de procesos económicos que repercutieran en los ámbitos sociales, entonces dicha entidad pasó de ser de un proteccionista a un regulador de procesos. La modernización supone la intervención activa de un Estado fuerte (Lechner, 2003).

## *2.2 Participación social en torno al manejo del agua en México*

La participación social en asuntos públicos relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales no es una temática novedosa ni poco estudiada desde las ciencias políticas y sociales, dado que gran parte de la Teoría del Conflicto sustenta sus postulados en las luchas por los recursos y el territorio, en una situación donde las asimetrías de poder antagonizan. Para entender las motivaciones de la sociedad para participar en asuntos del agua es necesario referirse a la gestión integral del agua enmarcada en las leyes hídricas en México, las cuales aluden constantemente a la participación de la sociedad, los involucrados directos en su uso intensivo y las instituciones; sin embargo, en ocasiones resulta difícil intervenir en las decisiones públicas, debido a que, cuando se trata de decisiones de carácter técnico, no se incentiva la participación social y ciudadana, a pesar de las repercusiones que puedan tener en la sociedad. Por otro lado, la acción pública se desarrolla en ámbitos de gobierno, cuya estructura compleja está alejada del contacto de la sociedad, que no está necesariamente vinculada al aprovechamiento directo, como sería el sector agropecuario o industrial.

*El contexto del manejo del agua y la incorporación de la participación social: Prolegómenos de la gobernanza del agua*

En cuanto a los estudios sobre sistemas democráticos, respecto de la participación, estos señalan que es un elemento constitutivo de dicho sistema de gobierno, por lo que la sociedad tiene el derecho a participar. Asimismo, en la práctica institucional se observan criterios que se oponen a la participación directa de la sociedad en los quehaceres del gobierno, por considerar que la representación, delimitada en marco de actuación normativa, es la mejor opción para llevar a cabo empresas de beneficio social, y que en el sufragio se delega el poder de acción a representantes (Shiva, 2001; Woodhouse y Muller, 2017; Vatn, 2018).

Ante este supuesto, la participación social que emerge ante inconsistencias del sistema percibidas por la sociedad y lo ofrecido por las instituciones en un contexto donde las instituciones deciden retomar una pauta de acción enfocada en sentido estratégico del desarrollo, cabe la posibilidad de que miembros de las sociedad que no encuentran representación o cuestionan la medida como “impopular” participen mediante reacciones, aglutinen o sumen voluntades individuales que se identifican entre sí, y, pese a los intereses diversos y a veces antagónicos de cada persona, en una acción colectiva. En la coyuntura de la modernidad, donde la escasez de recursos vitales obliga al individuo común a tomar posicionamiento de acuerdo con las alternativas difundidas entre la sociedad sí solo si dicha escasez o carencia de calidad percibida en los recursos afecta directamente a corto plazo o amenazan a mediano y largo plazos.

El dilema de la simultaneidad da lugar a una tendencia problemática: la democracia restringida. Vale decir, las dos caras de la democracia —principio de legitimación y proceso de conducción— son escindidas, restringiendo la autodeterminación colectiva a un mecanismo de legitimación (Lechner, 2003, p. 3).

En cuanto a la reflexión anterior, y de acuerdo con Della Porte (2014), los movimientos sociales actualmente envuelven una relación conflictual clara con oponentes bien definidos, en estos términos algunos sectores de la sociedad civil y académica que buscan aspectos de conservación de los

recursos naturales y se caracterizan, aparentemente, por fines altruistas, al menos en los objetivos del movimiento social, los cuales se confrontan con otros actores sociales y hasta políticos, los oponentes, quienes buscan el beneficio social mediante mecanismos técnicos y económicos en la lógica neoliberal bajo la lógica del Estado como fomentador del desarrollo económico en los cánones del modelo económico preexistente.

De tal suerte que la característica primordial de la acción colectiva conflictiva de los movimientos sociales se caracteriza por la discrepancia de ideales en la concreción de acciones públicas, lo que causa el surgimiento de una red social compleja e informal con distintas identidades colectivas, pero con un objetivo común y primordial, propiciar el cambio social en torno a la conservación de recursos naturales. Pese a que la estructuración de la red evidencie el altruismo social, sería pertinente analizar la procedencia ideológica y las aspiraciones de los líderes que encabezan los movimientos, ya que cabe la posibilidad de que dichos actores busquen la realización de intereses ambivalentes o múltiples de carácter individual, como la “entronización” con poderes fácticos informales reconocidos por los miembros de la red (Della Porte y Dini, 2014, p. 31).

### *El conflicto social como resultado del régimen democrático de participación social*

Profundizando en lo anterior, respecto del conflicto social suscitado entre las partes brevemente expuesto, este nace y se desarrolla en un espacio público donde existen, o se pretende establecer, reglas y acuerdos de coordinación entre detentadores de poder y receptores. Dahrendorf (1979) argumenta que los conflictos están basados en el poder; esto es, entre los que dan el orden y se interesan en mantener el *statu quo* y quienes lo reciben y se interesan en cambiarlo. Por otra parte, el conflicto se asocia con tensiones y competencias por bienes y valores entre dos o más partes y, si estas partes son sociedades o entidades políticas, la lucha frecuentemente es por territorios, por recursos naturales, por posturas ideológicas, entre otros aspectos que representan beneficio.

Atendiendo a la definición de Borja (1997) sobre democracia, este autor afirma que esta promueve una participación amplia en los quehaceres

públicos, y que mientras mayor es esa participación tanto más democrático es el Estado; ¿quiere esto decir, acaso, que hay grados de democracia? O bien, hay quienes preguntarían: ¿se es o no democrático?

Sin duda, la democracia es un tema difícil de estudiar, considerando que existen innumerables teorías que tratan de definir qué es la democracia, y cada una de ellas se desarrolla en un espacio físico y temporal específico, lo cual se suma a la innegable realidad de que las sociedades son cambiantes respecto del desarrollo y la evolución que experimentan.

Si se quiere dar respuesta a la primera pregunta, se puede afirmar que ningún sistema de gobierno es totalmente o ciento por ciento democrático, por la complejidad de las sociedades que en sí mismas engloban pautas de acción muchas veces distintas a los preceptos democráticos, pero que en su realidad adquieren sentido y lógica para legitimar las acciones y calificarlas como democráticas.

Respecto de la segunda interrogante, hay quienes hablan de democracia electoral, democracia económica, democracia social, entre otros adjetivos. Esta situación responde a lo que anteriormente se planteó respecto del significado que, al paso del tiempo y de acuerdo con el contexto, se le ha dado a dicho concepto, lo que ha originado una multiplicidad de interpretaciones que describen situaciones en muchos casos diferentes entre sí. A pesar de las diversas interpretaciones, existe un factor común, la participación social. En México, bajo la coyuntura de una propuesta de ley de aguas, emerge un adjetivo de la democracia que se observa con desdén, la democracia ecológica, en términos de Vandana Shiva (2001).

Ahora bien, en las democracias la presencia de la participación de los integrantes de la sociedad se puede percibir, en primera instancia, al momento en que se elige por medio del voto (sufragio universal) a quienes serán los representantes de una comunidad política específica; en segunda, cuando la sociedad participa en asuntos públicos que atañen a sí misma, para ratificar o hacer rectificar las pautas de acción pública.

Así, en los sistemas de gobierno democrático se percibe la participación de los ciudadanos como elemento fundamental que legitima el ejercicio de gobernar, ya que la democracia se entiende como “sistema de gobierno que se caracteriza por la intervención de las mayorías de los ciudadanos en la organización del poder público” (Serra, 1998) y en la

aprobación de políticas públicas; es decir, la sociedad legítima, además de la elección de sus representantes, las acciones de gobierno.

En la actualidad, el hecho de que las mayorías intervengan en asuntos públicos de los diferentes ámbitos de gobierno es un problema, ya que la densidad de la población tiende a crecer continuamente, lo que origina sociedades cada vez más complejas; por ende, una mayor dificultad en la interacción entre gobernantes y gobernados al momento de atender demandas y, como efecto de la complejidad y la diversidad de criterios, surge el conflicto social, por razones ya expuestas.

Como se puede observar, el problema es complicado. Sin embargo, no queda duda: si se habla de democracia, se habla de participación plural, lo que supone la conjunción de opiniones e intereses diversos, donde la democracia es el instrumento que permite la tolerancia, el surgimiento del conflicto y la negociación de este, y el respeto a la diversidad para procurar el bien común, en los diferentes ámbitos del acontecer político; más aún si dicho acontecer es correlativo al manejo de recursos naturales, en particular del agua como bien social y económico que no tiene sustituto.

Al cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones que supone la constitución de un Estado democrático, donde la ciudadanía moderna, junto con los mecanismos institucionales del Estado, debe definir un conjunto mutuo de obligaciones, la concepción que se tiene sobre la democracia adquiere sentido y aplicabilidad en todo, como expone Adam Przeworski:

...si, por un lado, el Estado no hace cumplir los derechos y responsabilidades de la ciudadanía y si, por el otro los ciudadanos no se organizan para hacer valer sus derechos y obligar al Estado a que observe eficientemente sus responsabilidades, el concepto mismo de ciudadanía carece de sentido... (Pzeworski, 1998, p. 63).

El autor citado alude a dos puntos importantes: primero, a derechos y obligaciones mutuas entre la ciudadanía y el Estado; segundo, a la organización de los ciudadanos para propiciar que la participación sea organizada por las instituciones o emergida desde la base social; hasta este punto la democracia se sustenta en tanto se tiene conocimiento de las atribuciones de la sociedad y el Estado, en la medida en que el discurso de calentamien-

to global y escasez de recursos, y su corroboración a través de los eventos naturales catastróficos y el estrés hídrico, la noción ecológica de degradación se incorpora a lo que anteriormente Pzeworski (1998) denominó democracia sustentable, sin aludir directamente a la categoría conceptual que emerge y se consolida a través de la deliberación y el manejo de la gestión ambiental como actividad de corresponsabilidad compartida. De esta manera se acuña un término más: democracia ecológica (Shiva, 2001).

Desde esta óptica la emergencia del conflicto social ante la medida que se considera inviable de la propuesta de la Ley federal de aguas en el año 2015 pone en dinamismo la percepción de participación social.

### *2.3 Gobernanza del agua y gestión integral en México*

Durante la década de los noventa del siglo xx, México tuvo cambios políticos importantes, tanto en la descentralización de funciones públicas como en la democratización, y en especial las que competen al agua, ya que se desconcentró y se inició la descentralización formal de la gestión del agua en regiones hidráulicas bosquejadas desde 1989, de acuerdo con la Ley de Aguas Nacionales, 1992, que reemplazó a la de dos décadas atrás.

Según Wester *et al.* (2005), el punto alto de la descentralización en el manejo del agua fue en abril de 1989, al crearse el primer consejo de cuenca entre estados circundantes del afluente del Lerma, con el previo antecedente de una interfase en un escenario de intervención (Mestre, 1997); con tal esquema se sientan las bases en México de lo que será el inicio de la gestión integral del agua bajo esquemas de democracia deliberativa (Alfie-Cohen, 2013), y un fuerte componente de gestión ambiental que repercutirá en la enmienda al artículo 4<sup>a</sup> constitucional, párrafo quinto; aunque la reforma de dicho artículo tiene fuerte orientación antropocéntrica, es un intento de integración y adaptación hacia la gestión pública y ambiental. En este último existen observaciones argumentales que versan sobre las lagunas legales que posee tanto la enmienda de la primera década del siglo XXI como la reforma efectuada en 2020, ya que el derecho humano a un ambiente sano no está justificado con el respectivo resguardo ecosistémico en aras de restaurar el equilibrio ecológico (Consejo Consultivo del agua, 2020).

Al menos con la descentralización de la gestión hídrica, la incorporación de participación social e interinstitucional en un consejo de región se alteró el arreglo institucional prevaleciente hasta entonces, a finales del siglo pasado, y se dio pauta a la incorporación de políticas económicas neoliberales, bajo la lógica de crecimiento económico (Pzeworski, 1998), a la posibilidad de participación de los diferentes usuarios o involucrados directamente en la distribución del recurso hídrico, como se observa en los análisis realizados tanto por académicos como por grupos de la sociedad civil, y actores procedentes del sistema productivo; la finalidad fue hacer frente a la sobreexplotación del recurso y a los intereses de la burocracia hidráulica, minifundistas e industriales (Webster, en Svendsen, 2005).

En contraste con la afirmación de Wester (2005), los intereses de actores sociales, la centralidad de decisiones y la burocracia hidráulica aún están presentes en la gestión por cuenca, a pesar de los logros obtenidos por parte de los usuarios en la participación directa de la toma de decisiones en el consejo de cuenca. Lo que cambió fueron las maneras como dichos actores negocian, se relacionan y desarrollan conflictos en un escenario visto desde diferentes ámbitos; en esencia, se replantearon las relaciones intergubernamentales informales, aunque siguen prevaleciendo actores individuales o en grupo con capacidad de injerencia en las decisiones.

Frente a estas problemáticas, la sociedad civil ha encontrado mecanismos de participación social para hacer frente a la complejidad y la distancia que caracterizan a los ámbitos mencionados. La opción más recurrente ha sido la estructuración de redes de organizaciones civiles, que se unen para defender o conseguir un objetivo específico. Loeza (2005) afirma que estas redes son conjuntos de organizaciones que se unen

...a partir de objetivos compartidos, para conseguir su fortalecimiento en cuanto a sus condiciones mínimas de operación: capacidad para gestionar financiamientos, reconocimiento público, presencia a nivel nacional e internacional, etc., pero también buscan tener capacidad de presión sobre los gobiernos nacionales y en general, sobre quienes toman las decisiones, incluidos los organismos multilaterales (Loeza, 2005, p. 54).

De acuerdo con Woodhouse y Muller (2017), las personas en sociedad interactúan según los preceptos preestablecidos en los esquemas de manejo del agua; es decir, pese a la disidencia y el conflicto social explícito. La duda recurrente en la sociedad informada, desde las modificaciones en la década de los ochenta, y que en 2015 prevalece a las esferas académicas en torno al diseño de un instrumento legal que abre la posibilidad de delegar la capacidad de explotar los recursos naturales a corporativos productivos y restringe el consumo a una cantidad específica, sin observar las externalidades negativas que la sociedad afrontará, ¿bajo qué términos un recurso que se concibe como estratégico, económico y de preeminencia para la vida, como es el agua, debe limitarse ante esquemas agresivos de conservación en su consumo y depredación en su contaminación industrial, enmarcándose en los supuestos de compensación económica del agente contaminante?, ¿hasta dónde el sistema político permite la participación real del ciudadano común, y en qué momento la discusión sobre la formulación de una gestión integral del agua deviene tema de seguridad nacional, o hasta qué punto el gobierno tiene facultad de proponer medidas que atentan contra el derecho universal a un medio ambiente sano y la obtención del recurso hídrico en suficiencia para la vida de cualquier ser vivo bajo criterios de calidad óptima y no mínima?

Boris A. Lima (1988) expone sobre la participación que esta es utilizada como poderoso instrumento conceptual que sirve de apoyo para medidas de índole estratégica, útiles para la conservación del ordenamiento sociopolítico vigente, “tanto para cautelar el tipo de relaciones sociales imperantes, prevenir disfuncionalidades o recuperar la disciplina...” (Lima, 1988).

Significa, acaso, que al involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones y en general en las acciones del gobierno se crea un escenario o condición artificial; es decir, es solo *maquillaje* ante la misma sociedad para conservar el orden, ya que el poder político como soberano no puede negociar, y menos aún compartir un poder legado por la misma voluntad de la ciudadanía; si es así, habría que preguntar: ¿dónde se encuentra la soberanía?, o, dicho de otra manera, ¿la legitimidad que debe tener el gobierno para crear una condición social y política aceptable y conservar su estabilidad política radica en la aprobación social, o en la autodetermi-

nación de lo que es conveniente para la sociedad, privilegiando criterios industriales en detrimento del desarrollo humano, en una óptica donde se pretende ilustrar que el fin justifica los medios?

La gobernanza ambiental implica la descentralización y la desconcentración de la toma de decisiones, sumadas a la incorporación de los interesados o directamente involucrados en el tema a gestionar, en este caso el medio ambiente, y en específico el manejo del agua. Dicho concepto, desde la década de los setenta, ha replanteado sus definiciones, dados los avances tecnológicos y científicos y la incorporación de las pautas de acción, tanto pública como social, que van emergiendo en tanto las coyunturas globales y locales del entorno natural, del político y económico, afectan de alguna manera la percepción de los mecanismos de intervención en lo referente al resguardo ambiental y a su aprovechamiento, como se indicó en páginas anteriores.

Si bien la gobernanza motivó una reflexión en torno a lo político, significó esencialmente una apuesta desde organismos internacionales, eminentemente financieros y comerciales, por transformar el sistema de Estados y construir desde los escenarios locales, reglas de gobierno que pudiesen articularse con el contexto global ( Montoya-Domínguez y Rojas-Robles, 2016, p. 304).

Con respecto a la gobernanza del agua que implica la gestión integral de los recursos hídricos a través de la deliberación en consejo de autoridades institucionales, sus representaciones y organismos especializados, con actores sociales y económicos especializados o implicados directamente en los asuntos hídricos con la finalidad de instrumentar acciones para la conservación y aprovechamiento del agua. Dicha situación ha resultado compleja, dado que la integración bajo la lógica de gobernanza no exime ni es mutuamente excluyente de la emergencia del conflicto social, en ocasiones ajeno a los integrantes de los consejos coordinados.

En el sentido anterior, Unver y Mansur (2011) exponen que, en las últimas décadas, las preocupaciones sobre la gobernanza de los recursos naturales y la necesidad de un enfoque integrado han proliferado en las instituciones y organismos a escala global; la finalidad que se persigue es implementar esquemas de planeación y gestión de la biodiversidad, el

agua y los suelos. Cabe señalar las restricciones de contaminación atmosférica y los cánones de producción agroalimentaria. No obstante, se empieza a bosquejar esquemas de actuación y propuestas procedentes de diversos sectores académicos-científicos, propuestas no sectorializadas e interdisciplinarias (Castro, 2007), a pesar de que en la tercera década del siglo se observan constantemente disposiciones nacionales en todo el planeta por recurrir a prácticas o modelos de gestión e implementación de acciones bajo una lógica añeja, en detrimento del medio ambiente.

Es entonces cuando la pregunta formulada anteriormente sobre la posibilidad de ser sustentable en medio de un contexto de pauperización, violencia y eventos catastróficos ambientales. En dicho contexto, cabe destacar que las fluctuaciones económicas globales impactan directamente en la percepción institucional y global sobre el logro, u atención, de los objetivos del milenio expuestos en Naciones Unidas. Bajo estas condiciones, el Estado no es el culpable de la nugatoriedad de acuerdos y tratados, dado que se debe pensar en una lógica de corresponsabilidad compartida, tanto en los logros como en las externalidades que impiden la observancia de disposiciones sustentables y la necesidad del retorno a viejas prácticas.

Es la sociedad civil la que adquiere el papel de supervisor y, a través del conflicto social, la participación social y los movimientos de defensa social, quien puede lograr, más allá de las exigencias o malestares, con la evaluación y retroalimentación de la actuación pública y sus conocimientos en materia ambiental, cambios y adaptaciones significativas en beneficio del resguardo hídrico y ambiental desde una integralidad.

Puede deducirse que la capacidad de organización que tengan los ciudadanos, junto con la fuerza de dicha participación, son las variables que pueden influir de manera decisiva en la generación de obras de beneficio colectivo, siempre y cuando el gobierno reconozca la fuerza de la participación.

Retomando el punto sobre la organización de los ciudadanos, y considerando las formulaciones que hace Mauricio Merino (Merino, 1994) sobre la participación comunitaria, esta es un elemento fundamental para la gestión, pues la fuerza de participación, sumada a la conciencia de ciudadanía, en mejores términos de colectividad, ya que no se debería restringir la calidad política de ser ciudadano o no, se concreta en decisiones que culminan en obras de beneficio colectivo.

## REFERENCIAS

- Alcántara Sáez, M. (1995). “El rendimiento del sistema político en relación con las políticas públicas”. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: FCE.
- Alonso, J. (1995). “Intermedio para reflexionar la democracia”. *El cambio en Jalisco. Las elecciones de 1994 y 1995*. Guadalajara: UdeG.
- Alzate Zuluaga, Mary Luz; Romo Morales, Gerardo (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. xv, núm. 26, pp.13-35. Universidad Central de Chile. Santiago Chile.
- Bobbio, N. (1999). “El futuro de la democracia”. *El futuro de la democracia*. 3ª reimpr. México: FCE, pp. 24-25.
- Borja, R. (1997). “Democracia”. *Enciclopedia de la Política*. México: FCE.
- Castro, J. (2007). Water Governance in the Twentieth-first Century. *Ambient. Soc.*, vol. 3, núm.se Campinas, 3
- CEPAL (1993). *Políticas de gestión integral del agua y políticas económicas*. Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile. CEPAL.
- Consejo Consultivo del Agua (2020). “Análisis del Dictamen de reforma el Artículo 4º constitucional en materia de protección y desarrollo sostenible del medio ambiente”. Disponible en: <https://www.aguas.org.mx/sitio/blog/noticias/item/1790-analisis-del-dictamen-de-reforma-el-articulo-4to-constitucional-en-materia-de-proteccion-y-desarrollo-sostenible-del-medio-ambiente.html>.
- Dahrendorf, R. (1979). *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. Madrid: Rialp.
- Della Porta Donatella y Mario Diani (2014). “Social Change and Social Movements”. *Social Movements*. 2ª ed. Oxford: Blackwell Publish.
- Downs, A. (1993). El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología. En Aguilar Villanueva. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México. Miguel Ángel Porrúa.
- Foucault, M. (2005). *El orden del discurso*. Trad. Alberto González Troyano. Buenos Aires: Fábula Tusquets.
- Gutiérrez, E. (2007). De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de un enfoque multidisciplinario. U. A. León (Ed.). *Trayectorias*, vol. ix, núm. 25, septiembre-diciembre, pp. 45-60.
- Dahl, R. (1999). “¿Qué es la democracia?”. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus, pp. 45-54.
- Giddens, A. (2000). “La democracia”. *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Gómez, (1997). *Crisis y transición en Jalisco*. Guadalajara. Universidad de Guadalajara.

- Lechner, Norbert (2003). “Estado y sociedad en una perspectiva democrática”. *Polis*, Revista de la Universidad Bolivariana, vol. 2, núm. 6. Santiago: Universidad de Los Lagos.
- Lima B. A. (1988). «Introducción». *Exploración teórica de la participación*. Buenos Aires: Hmanitas.
- Loeza Corichi, A. (2005). “El agua potable en las zonas metropolitanas: las diferentes dimensiones del problema”. *Revista Jurídica Jalisciense*, vol. 15, núm. 1, pp. 35-55. México.
- Manheim J. y Rich, R. (1988). Análisis de políticas públicas y evaluación de programas. *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*. Madrid: Alianza, pp. 427-438.
- Merino (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: Colegio de México.
- Mestre, J. E. (1997) “Case Study VIII; Lerma Chapala Basin, Mexico”. En Helmer, Richard e Ivanildo Hespanhol. *A Guide to the Use of Water Quality Management Principles*. WHO/UNEP.
- ONU (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development; Our Common Future*. Organización de Naciones Unidas. New York: UNO.
- Pahl-Wostl, C., Artington A., Bogardi, J., Bunn, S., Hoff, H., Lebel, L., Nikitina E. et al. (2013). Environmental Flows and Water Governance: Managing Sustainable Water Uses. Elsevier. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 5, pp. 341–351.
- PNUMA (2015). *Acerca de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://agenda2030lac.org/es/organizaciones/pnuma>.
- Przeworski, A. (1998). “Democracia, ciudadanía y Estado”. *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.
- Sartori (1997). “Definir la democracia”. *¿Qué es la democracia?* México: Nueva Imagen y Tribunal Federal Electoral.
- Serra Rojas, A. (1998). “Democracia”. *Diccionario de Ciencia Política*. México: FCE.
- Shiva, V. (2001). *Las guerras del agua; Privatización, contaminación y lucro*. Madrid: Siglo XXI.
- Tocqueville, A. (1989). *La democracia en América*, edición crítica preparada. Trad. E. Nolla. Madrid: Aguilar.
- Torres-Rodríguez, A. y González-Santana, O. M. (2018). Presentación. *Agua y territorio / Water and Landscape*, (12), pp. 11–12. Disponible en: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma/article/view/4064>.
- Vatn, A. (2018). Environmental Governance – From Public to Private? *Ecological Economics*, 148 (2018), pp. 170–177.
- Wester, P., Christopher A. Scott y Martin Burton (2005). “River Basin Closure and Institutional Change in Mexico’s Lerma-Chapala Basin”. En Svendsen,

- Mark (Ed.). *Irrigation and River Basin Management: Options for Governance and Institutions*. Wallingford, Oxfordshire, UK: CABI Publishing.
- Woodhouse, P. y Muller, M. (2017). Water Governance —An Historical Perspective on Current Debates. *World Development*, vol. 92, pp. 225-241. Disponible en: doi:<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.11.014>.

# GARANTÍAS DEL DERECHO HUMANO A LA PAZ

Guarantees of the human right to peace

MIGUEL REGALADO CHÁVEZ<sup>1</sup>

*Laboratorio Científico Internacional de Derechos Humanos, México*

SUSANA MADRIGAL GUERRERO<sup>2</sup>

*Laboratorio Científico Internacional de Derechos Humanos, México*

ENRIQUE VIANA SUBERVIOLA<sup>3</sup>

*Laboratorio Científico Internacional de Derechos Humanos, México*

## I. INTRODUCCIÓN

Reflexionar sobre la paz es de por sí complicado para la gente ordinaria, con más razón para estudiosos de las humanidades, y más amplio aún para los intérpretes del derecho, si se trata de objetivar la paz, cuantificarla y analizarla para sus múltiples aplicaciones. Centenares de artículos, casi siempre parecidos entre sí, y sin mayor compromiso que el de reconocerse en una área tan noble como lo es la cultura de la paz, han llevado a sobre-

---

1. Presidente del Laboratorio Científico Internacional de Derechos Humanos. Correo electrónico: mike.chavez1021@gmail.com.

2. Profesora de tiempo completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

3. Licenciado en Geografía por la Universidad de Cantabria. Master en Planificación Territorial y Gestión Ambiental y máster en Producción Cartográfica y SIG por la Universidad de Barcelona. Doctor en Geografía por la Universidad de Barcelona.

citar pensamientos kantianos, así como a darle sentido literal a frases de líderes mundiales que conquistaron movimientos sociales.

El campo jurídico tristemente para la paz se afaná también en un compendio de textos sin envergadura técnica (sin que ello implique emplear el lenguaje llano), que ciertamente olvidan la naturaleza positivista del derecho. Aunque los derechos humanos son tan ricos como su principio de progresividad advierte, los estudiosos replican los acuerdos de la comunidad internacional y olvidan de que en tratados internacionales que anteceden al deber de generar paz ya venían contenidas obligaciones para los Estados sobre este mismo tema.

Estos tratados aún vigentes, junto con las constituciones latinoamericanas, garantizan de variadas formas la paz como derecho humano, pero, para poder conocer dichas formas, se requiere sistematizar la información como disciplina técnica de la epistemología de los derechos humanos, con una apertura taxonómica a los fenómenos jurídicos conforme pautas marcadas en las normas jurídicas.

En este artículo se analizarán nueve formas de garantizar objetivamente el derecho humano a la paz como un deber de Estado, para goce de todas las personas físicas y morales, así como los retos a que se enfrentan los mexicanos en la constitución y su aplicación universal.

## **II. CONCEPTO BREVE DE DERECHO HUMANO A LA PAZ**

La paz es un concepto trabajado ampliamente en los campos del derecho, la política, la historia, la filosofía y la criminología, pero empleado de forma difusa, sin darle mayor entidad que la de una variable usada para instrumentar actividades que cumplen objetivos particulares según las ramas de cada una de las ciencias.

Para cada país, la paz tiene una prioridad relativa rebasada por la disciplina militar, la moral ciudadana y la legitimidad de los gobiernos; empero, desde la Declaración de Oslo sobre Derecho Humano a la Paz, formulada por la UNESCO, la paz se ubica en un escenario permanente de toda actividad de Estado.

Pero el contenido de tal declaración, si bien eleva la paz a derecho humano, la realidad es que no logra identificar con claridad cuáles son los elementos de la paz. En sus tres artículos hace denotar una relación directa con la violencia y con los actos de guerra.

Aparte de que paz sea un término polisémico según los campos de la ciencia que lo usen, el derecho humano a la paz también tiene múltiples definiciones, según los autores:

Geovani Salguero: ...derecho de todas las personas (...) a contribuir a los esfuerzos que se desarrollan para alcanzar la paz, a oponerse a todo acto de violencia y a gozar de un ambiente de armonía que permita la satisfacción plena de sus necesidades y el total respecto de los Derechos Humanos individuales y colectivos.<sup>4</sup>

Héctor Gros Espiell: ...ausencia de violencia intra o interétnica, ya sea bélica o cuando asuma otras formas, pero también necesariamente en un sentido positivo como expresión de la justicia y de la solidaridad.<sup>5</sup>

De ambas definiciones se infiere que es derecho individual y colectivo, pero en sí todos los derechos humanos tienen ambas aplicaciones, por lo que no hay nada nuevo; que el acto de violencia es el contraste de la paz, en sentido genérico, la violencia implicaría todas sus formas; la interdependencia de la paz sobre los otros derechos, observando uno de los cuatro principios de los derechos humanos. Son comunes entre sí.

Sus particularidades:

- Oposición de todo acto de violencia. Implica que cada sujeto, individual o colectivamente, puede ejercer una acción prevista o no regulada para evitar la violencia; su implicación va en demostrar conductas con elementos de violencia, pues, hasta hace poco el no cubrir necesidades básicas, mediante la asignación pecuniaria, de personas que dependen directamente del agresor no era vista como violencia económica. De

---

4. Espinosa, Alejandro Carlos, "Acercamiento al derecho internacional humanitario: Una visión integradora", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 246, Instituto de Investigaciones Jurídicas, julio – diciembre, 2006, pp. 42 y 43.

5. Héctor Gros Espiell, "El derecho humano a la paz", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2005, p. 530.

modo que, para definir el campo de la paz, es necesario definir el campo de la violencia.

- Ambiente de armonía. Como ambiente, necesariamente es un contexto de comunidad o de masas, y de armonía necesariamente implica la disponibilidad de todos los sujetos a facilitar la paz para que sea una prioridad por encima de todas las actitudes, emociones, sentimientos y estados que impliquen la nulidad de violencia.
- Ausencia de violencia bélica. Es decir, la no aparición de los conflictos armados. Según quienes sean opositores entre sí, el conflicto será interno o internacional. De modo que la amplitud de la armonía (tampoco definida en su población, o pudiéndose entender hasta en su universo), entendida en parte como la no guerra, los ciudadanos o nacionales de Estados que no forman parte de la guerra tienen plena oportunidad de exigir (aun por los medios jurídicos internacionales) la erradicación del contexto bélico.

La delimitación del plano colectivo, la libre determinación de los sujetos a generar el ambiente de armonía y la amplitud de los usos de la violencia son las tres dificultades en su conceptualización. Sin embargo, los criterios jurisdiccionales que sistemáticamente irán aportando mayor consistencia resolverán oportunamente la amplitud de su definición.

Por lo mientras, todos los derechos humanos al definirse deben interesarse exclusivamente en el objeto, dejando de lado su interdependencia con otros derechos humanos, el sentido individual y colectivo y el sentido epistémico que emplean.

Por ende, Derecho Humano a la Paz, desde su objeto pragmático, es la prerrogativa de un estado desinhibido por las expresiones de violencia sistemática.

### **III. DISTINCIONES ENTRE DERECHO HUMANITARIO Y DERECHO HUMANO A LA PAZ**

Serían absurdos los esfuerzos diplomáticos por elevar la paz como un derecho humano y solo dejarlo como fin de las relaciones internacionales, esta

última ha sido encargada al derecho internacional humanitario,<sup>6</sup> cuyos esfuerzos se centran en regular las guerras para darles toda la mayor civilidad política y un control de mantenimiento soberano que fije la entidad de nación.

El derecho humano a la paz antecede al derecho humanitario en su aplicación, puesto que el segundo no tiene una vinculación directa en lo individual,<sup>7</sup> y el derecho humano a la paz si tiene un ejercicio preventivo y defensivo sobre cualquier expresión de violencia, en tanto que el derecho humanitario se encarga de regular los conflictos armados ya establecidos, con lo cual no existe una condición de paz, pues la expresión de la violencia está en su cúspide.

El derecho internacional humanitario controla las guerras, el derecho humano a la paz erradica las guerras, son objetivos muy diferentes y lo que definitivamente no existe es el elemento central: la paz.<sup>8</sup>

No obstante, la paz busca disolver<sup>9</sup> los conflictos armados que existen, mientras que el derecho internacional procura indirectamente la negociación del conflicto mediante la quietud de la violencia sistemática, procurando el derecho humano a la vida, la salud, el medio ambiente sano.

Así que puede concluirse que, de acuerdo con el objeto, el derecho humano a la paz procura la ausencia de violencia y el derecho humanitario con el control de la violencia, y, aunque ciertamente el trabajo de la violencia los hace campos paralelos, las garantías del derecho humano a la paz sujetan al derecho internacional humanitario para su conveniencia, superponiéndose.

---

6. Está de más agregar el término internacional, ya que sus principales fuentes del derecho recaen en los tratados y acuerdos internacionales, lo cual lo hace directamente una rama del derecho internacional.

7. Con la salvedad con los delitos de guerra, lo cual no es materia exclusiva del DIH.

8. El hecho de que se regulen las guerras no implica para las personas civiles un sentimiento de seguridad, mucho menos de armonía, pues las probabilidades de que sean violadas tales normas son grandes: la seguridad jurídica no equivale ni remotamente a la seguridad ciudadana.

9. Disolución no es una alternativa de solución de controversias como la conciliación, el arbitraje, la negociación y la mediación; por el contrario, es desaparecer el conflicto dejándolo sin objeto, sin mayor sentido que lo absurdo.

#### IV. GARANTÍAS DEL DERECHO HUMANO A LA PAZ

En una teoría existencialista de los derechos humanos hay dos tipos de garantías. La primera, ubicada en los tratados internacionales, que hace variaciones sobre los derechos humanos o postula las garantías mínimas que deben adoptar los Estados partes; la segunda, identificada en las constituciones, determinada secuientemente a la par de sus derechos humanos como medio que según la forma de gobierno, la concepción sociocultural de ciudadanía y demás razones hacen viable su empleo para satisfacer los derechos humanos, pero son justamente integradas en la entidad de cada derecho humano.

*Garantía de cultura de paz.* Es la más reconocida entre todas; es una garantía de derecho humano del plano internacional, definida como el proceso positivo dinámico y participativo encaminado hacia el entendimiento y la cooperación mutua.<sup>10</sup> Más descriptivamente, los procesos participativos conglomeran valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida.

Las acciones del Estado por lograr la paz como un sistema de vida cultural sobrepasan la factibilidad. En todo caso, las acciones que genere deben ser concretas; si resulta un criterio confuso en el que se cumple con elementos de profunda entidad, como marca la resolución 52/13 de la UNESCO para la garantía de la paz, tales como erradicación de la violencia, participación democrática, emancipación de la mujer,<sup>11</sup> etc., será difícil pautar medidas de logro sobre la cultura de la paz.

Henri Bouche desglosa perfectamente las acciones de Estado en relación con las actitudes, comportamientos como formas de proceder en la vida y estilos de vida como las aptitudes:

---

10. A/RES/53/243, General, Exp. 107<sup>a</sup>. sesión plenaria, 1999, Resolución Aprobada por la Asamblea General.

11. Bouché Peris, J. Henri, "La paz comienza por uno mismo". Educación XXI, núm. 6, Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, 2003, p. 28.

*aptitudes*: atender a la capacidad de dialogar, de reconocer diferencias en la diversidad, de trabajar en equipo, de la asunción de responsabilidades (...) de ponerse en el lugar de otro.

*actitudes*: fomentar la solidaridad, la tolerancia, el respeto, la cooperación, la apertura hacia los demás.

*procedimientos*: uso de técnicas, planteamiento de estrategias y recursos.<sup>12</sup>

Si no se delimita la cultura de la paz y se separa de otros objetivos igualmente importantes, siempre serán imprecisas las descripciones de los objetivos que cubrirán sus prácticas, más aún medir el verdadero cumplimiento y el impacto de las acciones positivas del Estado para observar tal garantía.

*Garantía de desarme*. Garantía de derecho humano consistente en que ningún Estado debe propiciar la existencia de armas en cualquier rebelde contra otro Estado. La Convención Relativa a los Deberes y Derechos de los Estados en caso de Luchas Civiles, en su primer artículo, segundo párrafo plantea solo como excepción las armas destinadas a los cuerpos de Estado.<sup>13</sup> Las formas de observar esta garantía son las siguientes:

- Por el secuestro de armas por agentes de Estado, evitando su uso y posesión, así como el intercambio entre sí.
- Lógicamente, la abstención de proveer con armas propias o ajenas del Estado para las fuerzas rebeldes, y evitando el equipamiento de naves de guerra.
- Captura de buques y naves de guerra o mercantiles, siempre que los últimos usen la falsa apariencia de venir de forma legítima a realizar sus actividades comunes (artículo 2, tercer párrafo).
- Por el retorno de armas y naves beligerantes al Estado al que pertenecen. (Artículo 3)

Por lo tanto, la garantía de desarme consiste en que dentro de un Estado el uso, posesión, tráfico y circulación de armas, así como de naves que las

---

12. *Ibid.*, p. 29.

13. A la excepción se constriñe otra excepción, que el Estado que materialice su deber sea un país neutro, en cuyo caso desglosará las acciones de la garantía sin importar la situación del otro Estado.

porten o funjan como arma. Siempre a través del secuestro, el retorno, la captura y la abstención.

*Garantía a la educación para la paz.* Garantía de derecho humano estructuralmente desarrollado en la Convención sobre Orientación Pacífica de la Enseñanza;<sup>14</sup> obliga a que dentro de la enseñanza pública básica se den a conocer y practicar como parte del diseño curricular y del cual se deben ocupar los materiales didácticos, así como el profesorado que integren las instituciones. Es decir, de manera integral deben recaer sobre los estudiantes los siguientes pensamientos:

- Que la guerra no debe ser un instrumento político.
- Que los principios de arreglo internacional sobre un conflicto deben practicarse.

Dos pensamientos importantes, que van relacionados, implican además la capacitación del cuerpo docente, tal como el afamado doctor Víctor Hugo Valdés Pérez ha desarrollado, primero reconociendo que es necesaria la educación para la paz de manera incluyente, pues las familias<sup>15</sup> en países de pista lenta carecen de valores integradores en la crianza que colocan a niños, niñas y adolescentes en las adicciones (como las relaciones tóxicas violentas, la división de vecindario, etcétera) y el ateísmo. Para ello es necesario un proceso docente que evite que la educación sea “un acto continuo de supresión de la voluntad”<sup>16</sup> y, por el contrario, procurar que ni las diferencias culturales ni el conflicto impuesto por otros se aprenda con identidad en el decir y hacer.<sup>17</sup>

México se adhirió a esta Convención para su observancia a partir de 1938; en ese entonces, las instituciones de educación privada estaban lejos

---

14. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* desde 1938, durante la presidencia constitucional de Lázaro Cárdenas.

15. Gaona Farías, Norma Lorena y Pineda Solorio, María Elena, *Un proyecto viable para los docentes nicolaitas: Ética para la paz*, Hacia una cultura nicolaita de la paz, Pineda Solorio, María Elena; Vizcaíno López, María Teresa y Valdés Pérez, Víctor Hugo, 2017, pp. 21 y 22.

16. Definición filosófica de la violencia por el doctor en Filosofía en comento.

17. Valdés Pérez, Víctor Hugo, *La necesidad de la intencionalidad ética para la paz de los docentes nicolaitas*. Conferencia magistral en el Seminario de Cultura de la Paz, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 20 de marzo de 2018.

de ser consideradas como agentes que debían de guardar la Constitución y, por consecuencia, los tratados internacionales. La tesis xxvii.3o.10 cs (10a.) en materia constitucional establece:

UNIVERSIDADES PRIVADAS. LA OBLIGACIÓN IMPUESTA A SUS ALUMNOS DE USAR UNA PULSERA, BRAZALETE U OTRO DISTINTIVO ANÁLOGO, PARA DIFERENCIAR A QUIENES HAN PAGADO LOS SERVICIOS EDUCATIVOS QUE PRESTAN, ES UNA MEDIDA DISCRIMINATORIA QUE VIOLA EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN.

...se colige la obligación tanto de las instituciones públicas de educación, como de las particulares que prestan servicios educativos, de mantener una política orientada hacia la dignidad de las personas, en el marco de la no discriminación y el fomento a los derechos humanos, a fin de contribuir al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad...<sup>18</sup>

De esta tesis pues, las instituciones privadas que prestan educación en todos los esquemas curriculares, docentes y didácticos observen los derechos humanos (incluyendo al de la paz), valiéndose para tal medio de la educación para la paz. Tanto es así que existe la tesis 1a. LXXX/2017 (10a.), que considera como sujetos de interés público respecto de las actividades académicas o educativas, que son de alta relevancia nacional e internacional, y cuyo deber es hacer efectiva la garantía del derecho humano colectivo conforme al sistema constitucional e internacional; es decir, incluyendo la observancia de sus normas internacionales:

PERSONAS PRIVADAS CON PROYECCIÓN PÚBLICA. LO SON LAS QUE EJERCEN CARGOS DIRECTIVOS EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NATURALEZA PRIVADA, CUANDO SUS ACTOS U OMISIONES SE RELACIONEN DIRECTAMENTE CON LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO PÚBLICO.

...todas las actuaciones que realice una persona que se ostente como directivo de una institución educativa, pública o privada, puedan ser consideradas *per se* de interés

---

18. Amparo en revisión 73/2017, por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, 18 de mayo de 2017. Mayoría de votos. Disidente: Selina Haidé Avante Juárez. Ponente: Juan Ramón Rodríguez Minaya. Secretario: José Luis Orduña Aguilera.

público, pero sí lo serán aquellas actuaciones u omisiones que se relacionen directamente con la prestación de este servicio público.<sup>19</sup>

Existe una contradicción entre la garantía de educación para la paz (derecho humano a la paz) y la garantía de libertad de cátedra (derecho humano a la educación), pues mientras la última concede un albedrío sobre los métodos de enseñanza, el discurso educativo y el expresionismo (currículo oculto) del sujeto docente, la primera implica dejar la prácticas poco ortodoxas, pero que van desde la condición volitiva del ser y su alienación pasional de contenido violento.<sup>20</sup>

Educación para la paz permite que las universidades condicionen la contratación del personal académico a capacitarse en pedagogías para la paz o cualquiera de sus variantes y ópticas, pero de ninguna manera<sup>21</sup> implica que su permanencia laboral dependa de la sujeción a prácticas educativas para la paz. Para conocer la solvencia de la contradicción es importante definir primero si la libertad de cátedra es absoluta, o si educación para la paz también lo es; de serlo ambas, el diseño jurisprudencial que las armonice debe enunciar detalladamente la manera en la que habrán de interpretarse y aplicarse.

La educación informal también forma parte de la civilidad de las personas por parte del Estado; por ejemplo, México cuenta con el programa federal “Talleres de Derechos Culturales: Cultura de Paz”, al que destina anualmente 1,300,000 pesos m/n.<sup>22</sup>

*Garantía de divisionismo armamentista.* Un criterio de México es que todas las armas que sean exclusivas de la fuerza militar de acuerdo con la

---

19. Amparo directo en revisión 4067/2015. Douglas Richard Parnell Naveda. 13 de abril de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales. Publicado el 7 de julio del 2017.

20. *Op. cit.*, p. 38.

21. Por lo menos actualmente, pues no existe precedente alguno como resultado de una resolución judicial.

22. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2018. *Diario Oficial de la Federación*, 2017, p. 168.

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos no pueden ser apropiadas por sujetos ajenos a ella. Los artículos 9 y 10 de dicha Ley hacen una clasificación que, por la efectividad que tienen las armas destinadas combatir al enemigo en una guerra, por analogía, armas destinadas al uso de guerra, no pueden quedar en manos de civiles para utilidad de la misma guerra; en este caso, movimientos armamentistas de luchas civiles o guerras internas.

*Garantía de refugio adverso.* Garantía de derecho humano también previsto en la Convención Relativa a los Deberes y Derechos de los Estados en Caso de Luchas Civiles, en cuyo artículo tercero se estipula que los Estados consideren *per se* como refugiados políticos a los tripulantes sean considerados como agentes o no de la rebelión en una lucha civil. Es congruente la garantía con el derecho humano a la paz, pues las distancias y el acogimiento de otro Estado ante una situación tensa (conocida como cambio) disipa a las personas, complicando la insurrección y la persecución sobre los ciudadanos.

El comportamiento de cada Estado es actuar dentro de la esfera de la comunidad internacional, ya que el derecho humano a la paz formula una responsabilidad de sus funciones administrativas para que de oficio se resguarde a los detractores u opositores.<sup>23</sup>

*Garantía de paz difusa.* Dentro de la misma convención sobre orientación pacífica de la enseñanza, pero en su artículo III, se obliga a que los Estados a que, dentro de todas sus posibilidades, hagan difusión de valores necesarios para tener un Estado de paz: equidad, justicia y tolerancia. Los medios mínimos que deben usar son:

- Cine
- Teatro
- Radio

Estos tres medios, además de transmitir los valores, deberán hacerlo con un método que habilite la reflexión como buena inteligencia internacional; es decir, que son aspectos internacionales, que rebasan condiciones

---

23. Pontifex Martínez, Arturo y Poblano Chávez, Daniel, "El Estado y los derechos del Hombre", *Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano. Posibilidades de aplicación en México*. México, 1993, p. 107.

someras al territorio, la economía, la política y demás; sino que se establecen en el agente humano.

Evidentemente, esto requiere una asignación de la partida presupuestal, aunque los recursos de que dispone la Federación no prevén de forma exclusiva la asignación de recursos ni su gasto de conformidad con criterios de difusión pacífica. Lo necesario será que dentro de los ejercicios fiscales se pugne su acceso a los criterios de mensajes de paz:

Erogaciones destinadas al ramo del cine y teatro<sup>24</sup>

<i>Receptor</i>	<i>Concepto</i>	<i>Partida genérica</i>
Procuraduría General de la República	Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	208,444,854 pesos
Gobernación	Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la nación y sus habitantes	3,307,089 pesos
Procuraduría General de la República	Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	3,873,160 pesos
Gobernación	Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes	40,980,534 pesos
Secretaría de la Cultura	Servicios cinematográficos	940,000 pesos
Quintana Roo	Premios Platino de Cine Iberoamericano	1,500,000 pesos
Guanajuato	Festival Internacional de Cine Guanajuato	7,000,000 pesos
Jalisco	Festival Internacional de Cine en Guadalajara	7,000,000 pesos

24. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2018”. *Diario Oficial de la Federación*, 2017, pp. 55, 64 - 66, 68 y 165 - 168.

*Garantías del derecho humano a la paz*

<i>Receptor</i>	<i>Concepto</i>	<i>Partida genérica</i>
Michoacán de Ocampo	Festival Internacional de Cine en Morelia	7,000,000 pesos
Nacional	Difusión y promoción de las artes escénicas y cinematográficas: Paso de Gato	1,000,000 pesos
Nacional	Festival de Cine Documental Itinerante: Ambulante	5,000,000 pesos
Nacional	Festival de documentales “Docsmx”	2,300,000 pesos
Nacional	Festival Internacional de Cine Fantástico, Terror y Ciencia Ficción (FERATUM)	1,000,000 pesos
Nacional	Festival Internacional de Cine Judío	1,800,000 pesos
Nacional	Festival Internacional de Cortometrajes: Ecofilm	1,000,000 pesos
Nacional	Festival Internacional de Dramaturgia Contemporánea (Dramafest)	2,500,000 pesos
Nacional	Festival Nacional de artistas Visuales Contemporáneos	3,000,000 pesos
Nacional	Festival Nacional Infantil “Un Canto por la Paz”	5,000,000 pesos
Nacional	Formación de artes audiovisuales para jóvenes indígenas	1,500,000 pesos
Nacional	Proyección y producción artística independiente	3,000,000 pesos
Nacional	Festival de Cine de Quintana Roo	2,000,000 pesos
Total		309,145,637 pesos

Fuente: elaboración propia, con base en Cámara de Diputados del H, Congreso de la Unión, 2017.

*Garantía de neutralidad bélica jurisdiccional.* Es una garantía constitucional adoptada desde la Convención de Ginebra respecto de las guerras, del cual cada constitución decidirá colocarse como una nación bélica o neutra. Tal es el caso de la constitución de Ecuador, que se define como “territorio de paz”; es decir, que su jurisdicción, incluyendo los consulados en cada país, estará fuera de todo acto de guerra o de participación indirecta en ella.

De forma distinta, la constitución argentina se establece a “consolidar la paz interior”; esta definición resulta más limitada respecto de la prime-

ra, porque es eventual la manera en que efectuará la paz. Ir consolidando implica acciones sistemáticas que no tienen un tiempo determinado, de modo que Argentina, hasta antes de tener su constitución, si llegare a estar participando con guerras o en luchas armadas, tiene la opción de concluir las guerras e ir disminuyendo su participación bélica; en cambio, la postura que adopta Ecuador es contundente e inmediata.<sup>25</sup>

México es un Estado que no se reserva de la posibilidad de ser un escenario de guerra, y cuenta en su constitución con tres formas de proceder bélicamente:

- Los artículos 29 y 129 constitucionales dividen en tiempos de paz y de amenazas graves; se permite suspender derechos de las personas físicas y jurídicas con la observancia de devolverlos en tanto el conflicto o la amenaza permanezca.
- El artículo 73, fracción XII faculta al Congreso de la Unión a declarar la guerra tras los datos que aporte el ejecutivo.
- El artículo 76, fracciones III y IV permite al Senado de la República disponer de las tropas militares o permitir que el Presidente de la República también disponga de la Guardia Nacional dentro y fuera de la demarcación fronteriza. Inclusive, dispone de la estancia de fuerzas externas en el territorio por más de un mes; es decir, que México no solo puede ser escenario de guerra entre él y otro país, sino también entre países ajenos.<sup>26</sup>

---

25. Moreira Aguirre, Diana Gabriela, "El reconocimiento al derecho humano a la paz". *Cognitio Juris*, 1, núm. 3, 2011, Paraíba, Brasil. Disponible en: [www.cognitiojuris.com](http://www.cognitiojuris.com). Consultado: 25 de agosto de 2017.

26. Y por extensión, entre fuerzas civiles de México y tropas armadas de extranjeros, con la salvedad de que se interprete armónicamente con el artículo 9 constitucional "... Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar"; es decir, que aunque se conceda el derecho de tránsito y permanencia eventual, solo el Estado podría autorizar la guerra entre civiles y extranjeros. En dicho caso, el criterio sistemático será el de la Convención Relativa a los Deberes y Derechos de los Estados en Caso de Luchas Civiles, que dispone que la inobservancia de tal abstencionismo y la obligación de desarme son los acuerdos previos que se tengan entre ambas naciones. Situación que no existe, y que ciertamente sería un absurdo, pues el artículo 29 constitucional es el que define el caso específico y exclusivo para el gobierno nacional dejar vulnerable a civiles en caso de conflictos armados.

De forma que los convenios de Ginebra sí tienen aplicación por la sujeción voluntaria en la posible guerra en la que el gobierno de México pueda participar, más probablemente en luchas armadas internas (guerras civiles).

Es importante analizar que, tanto en la neutralidad inmediata de Ecuador como en la neutralidad progresiva de Argentina, su garantía basta solo respecto de su delimitación geográfica, y deja a posibilidad de que el gobierno fuera del territorio participe mediante sus fuerzas militares, o con apoyo sistemático a otros gobiernos, de forma que la garantía de neutralidad bélica se define como la abstención del Estado de formar parte de guerras o luchas armadas dentro de su territorio (jurisdiccional), y de tomar partido en otros conflictos fuera de su soberanía (universal).

## **V. GARANTÍAS DE INTERDEPENDENCIA CON OTROS DERECHOS HUMANOS**

Desde la clasificación existencialista de los derechos humanos y el profundo rechazo a la teoría generacional-histórica de estos, el principio de interdependencia implica que los derechos humanos tienen circunstancias en las cuales una sola conducta garantiza o viola dos o más derechos humanos. Este fenómeno puede ser observable a través de garantías que entrelazan en su concepto aspectos consistentes e identificables de cada derecho humano; por ello comparte una dualidad en contraposición con las garantías puras, que pertenecen exclusivamente de un derecho humano.

No debemos confundir las garantías de interdependencia con las reglas intergarantes, que son especificidades metódicas con las cuales las instituciones del Estado habrán de cumplir las garantías para satisfacer el derecho humano, y que indiscutiblemente quedan al arbitrio soberano y diverso de cada nación (su estudio será de derecho comparado).

*Garantía de objeción de conciencia patriótica.* Elemento interdependiente del derecho humano a la paz y el derecho humano a la libertad de creencias. Se refiere a lo que Zoraida Rueda Penagos encuadra en el plano ideológico como “crítica pacífica de la hegemonía de la violencia”<sup>27</sup> [del

---

27. Jiménez Bautista, Francisco y Rueda Penagos Zoraida, “Hacia un paradigma científico:

Estado], que va más allá de los discursos proteccionistas y racionalistas de la guerra, su carácter simbólico y real de la identidad de nación.

La declaración de Luarca, en Asturias, España, explica que parte de los derechos que contribuyen al derecho humano de la paz es el derecho a la objeción de conciencia, sin profundizar.<sup>28</sup> Lo relevante de la objeción de la conciencia es lo multiverso del sujeto que lo adopta, por motivos religiosos, filosóficos, ideológicos, etcétera.

El discurso normativo patriota que tienen los Estados por supuesto que contiene instancias bélicas, de defensa sanguinaria de la soberanía interna y de rechazo político intervencionista o no de los extranjeros, así como la segregación de quien traicione o se niegue a advocarse sin importar razón alguna.

Esta garantía requiere un esfuerzo mayor en razonar el constructo bélico, expresivo de la violencia más inhumana de los productos realizados en un contexto altamente disponible a las crisis diplomáticas que hicieron del patriotismo un discurso animoso a la racionalidad de la violencia como identidad de nación, olvidando por completo la unión colectiva, armónica y fundada en el amor desinteresado y la felicidad dada en la concordia.

La ley sobre el escudo, la bandera y el himno nacionales deja en claro el expresionismo y la intencionalidad de raigambre a interiorizar en el consciente colectivo, a saber de las estrofas del himno frases como las siguientes del artículo 57:

Mexicanos, al grito de guerra...  
Al sonoro rugir del cañón...  
¡Guerra, guerra! Los patrios pendones  
En las olas de sangre empapad...  
Tus campiñas con sangre se rieguen,  
Sobre sangre se estampe su pie...  
De mil héroes la patria aquí fue...<sup>29</sup>

---

la paz mundo, la paz compleja y la paz neutra”, *Ra Ximhai*, vol. 8, núm. 3, p. 232, septiembre – diciembre, 2012. Universidad Autónoma Indígena de México. México.

28. *Idem*.

29. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley sobre el escudo, la bandera y el himno nacionales. *Diario Oficial de la Federación*, 1984, pp. 12 y 13.

Es el contenido de la letra que, sin mayor interpretación, promueve entre los mexicanos un rechazo violento ante la intervención de extranjeros, viendo en otros humanos un enemigo y una amenaza a exterminar. No obstante el desacato, aun el fundado por una conciencia pacífica que se niega rotundamente a acceder a un orgullo de identidad bélica, más allá de que se interprete o no al sujeto con extrañeza a su nacionalidad, es apremiable con la imposición discrecional con una multa hasta por 250 salarios mínimos y una pena privativa de la libertad de 36 horas.<sup>30</sup>

La tendencia de la Suprema Corte de Justicia de la Unión es resistirse al reconocimiento de posturas disidentes de la costumbre ciudadana señalado por el jurista experto Jorge Carpizo<sup>31</sup> en las respecto de una variable de libertad de creencias (libertad religiosa) que pese argumentos que justificaban la negativa de formar parte de los ritos y cultos de símbolos patrios, como se señala permanentemente dentro en la ley que abrogó la Ley sobre las Características y el Uso del Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.<sup>32</sup> La jurisprudencia coloca instituciones de carácter relativamente importante, ya que su previsión no está explícitamente en el texto constitucional como criterio de derecho fundamental, menos de derecho humano; sobre el derecho humano a la libertad de creencias.

Cuestión que dentro de un Estado democrático, tal objeción no representa una afectación real ni perceptible a la soberanía nacional ni a la educación cívica y tolerante,<sup>33</sup> mayor razón para comprenderlo en la objeción de conciencia patriótica.

*Garantía de resistencia importuna.* Figura interdependiente entre el derecho humano a la paz y el derecho humano a la libertad de tránsito. Es un una forma de desobediencia civil que fácilmente se puede encuadrar como alteración del orden, la colocación o inamovilidad de masas frente

---

30. *Ibid.*, p. 12.

31. Tesis s/n, “Libertad religiosa”, *Semanario Judicial de la Federación*. T. xxx – VIII, 1933, p. 2747, y tesis 4ª./J. 41/94, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. LXXXIII, 1994, p. 30 sobre los que opina el autor en comentario.

32. *Op. cit.*, p. 16.

33. Carpizo, Enrique, *Interpretación Judicial de los Derechos Fundamentales en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Distrito Federal, pp. 557–583.

a cuerpos policiales, militares o civiles cuyo fin es ejercer violencia frente a sujetos más desfavorecidos.

Para Mauricio García-Durán, es necesario el valor neutro sobre las partes de un conflicto armado respecto del fin de las acciones colectivas; por ende, el goce de la garantía se concede exclusivamente a quienes no hayan sido agentes de las fuerzas armadas o guerrillas, y que no manifiesten posturas favoritistas de violencia sobre las circunstancias, pues su objetivo es claro, como lo dice el intelectual citado por Catherine González “...el rechazo a la guerra como la demanda de soluciones pacíficas, en una forma que reta a las partes enfrentadas, tanto al gobierno como a los grupos armados ilegales”.<sup>34</sup>

Dichas acciones colectivas son contrapeso a las expresiones violentas de las partes, que entorpecen las acciones del Estado o colocan a las personas participantes aún más en peligro. Otra actividad es la intervención ciudadana para mediar entre la delincuencia organizada o detractores del Estado y el Estado, o a favor de la comunidad misma;<sup>35</sup> esto, para el Estado puede convertir a los intermediarios en partícipes delincuenciales, por no colaborar en las investigaciones de las fiscalías.

Es una garantía poco aceptada, mayormente contradicha por las constituciones y constantemente rechazada por los Estados. Tal es el caso de México, en el que la contradicción del artículo 39 y el artículo 6 en su Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Art. 39 El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 6 La manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que (...) provoque algún delito, o perturbe el orden público.

---

34. González, Catherine. “Peace Initiatives in Colombia”. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 10, núm. 18, p. 40, enero-junio, 2010. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, Colombia.

35. *Ibid.*, p. 41.

El artículo 39 puede entenderse con la eventualidad disidencia de un pueblo en concreto (no necesariamente en su totalidad), en la forma de conducirse por los gobiernos, y no solamente de imponer un régimen constitucional o un reconocimiento legal de representantes ajenos a los de elección popular, pues esta hipótesis implica modificar, y el objetivo de dicha garantía es alterar el contexto de violencia por el que pasa o puede pasar de no oponerse la población. Para ello es necesario que su idea de oposición a la violencia del aparato del Estado se exprese sobre el entorpecimiento al orden público que, a juicio de quienes interpretan los actos masivos dirigidos por líderes o gente ordinaria, sean sometidos inmediatamente por su resistencia no violenta, pero que igualmente o se suma a la lógica de Estado represivo.

## **VI. CONCLUSIONES**

Primero. Derecho humanitario y derecho humano a la paz no son lo mismo; el objetivo del primero no es procurar la paz, sino aspectos de dignidad humana y otros derechos humanos, pues la existencia de la guerra es ya la misma violación de este derecho humano.

Segundo. La garantía de cultura de paz es el conjunto de acciones positivas del Estado para generar conductas y personalidades armónicas y no violentas.

Tercero. La garantía de desarme es el deber del Estado de dejar sin instrumento alguno de violencia bélica a personas dentro de su territorio.

Cuarto. La garantía de educación para la paz es el deber del Estado de generar espacios (institucionales e informales) de formación cognoscitiva de una sociedad pacífica.

Quinto. La garantía de neutralidad bélica jurisdiccional es el deber del Estado de participar en guerras (civiles o internacionales) dentro del territorio que comprenda.

Sexto. La garantía de refugio adverso es el deber del Estado de acoger de oficio a toda persona que llegue a su territorio y que mantenga o fuere a mantener confrontación bélica en otro país.

Séptimo. La garantía de paz difusa es el deber del Estado de realizar actividades de difusión dosificada en cine, teatro y radio sobre la vida en paz.

Octavo. La garantía de división armamentista es el deber del Estado de clasificar (en prohibidas y permitidas) las armas de uso militar y de uso civil, conforme al destino violento para el que fueron generadas.

Noveno. La garantía de objeción de conciencia patriótica es el derecho de la libertad de abstenerse de formar parte de actividades nacionalistas de contenido violento.

Décimo. La garantía de resistencia importuna es el derecho a oponerse a actividades de confrontaciones violentas entre dos o más agrupaciones por personas masificadas a través de movimientos sociales.

México es sin duda un Estado inerte que tiene todas las posibilidades de participar en guerras y de desconocer a su población si se negare a apoyar las expresiones de violencia sistemática. Pese a la neutralidad resuelta y a abstenerse de comentar políticamente y votar sobre los contextos armados en las naciones que hoy enfrentan un conflicto bélico (actividad que muchas veces se emplea en favor de ponderar la aprobación de reprochables acontecimientos) en las asambleas generales de la Organización de las Naciones Unidas, México tiene una seguridad jurídica rigurosa y explícita de preparación y disponibilidad a la defensa y al ataque interno y universal.

## VII. REFERENCIAS

- Bouché Peris, J. Henri (2003). La paz comienza por uno mismo. *Educación*, XXI, núm. 6. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. España.
- Carpizo, Enrique (s/f). *Interpretación judicial de los derechos fundamentales en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Distrito Federal.
- Espinosa, Alejandro Carlos (2006). “Acercamiento al derecho internacional humanitario: Una visión integradora”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 246, julio–diciembre. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gaona Farías, Norma Lorena y Pineda Solorio, María Elena (2017). *Un proyecto viable para los docentes nicolaitas: Ética para la paz*. Hacia una cultura nicolaita de la paz, Pineda Solorio, María Elena; Vizcaíno López, María Teresa y Valdés Pérez, Víctor Hugo.

- González, Catherine (2010). “Peace Initiatives in Colombia”. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 10, núm. 18, enero-junio. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, Colombia.
- Héctor Gros Espiell (2005). “El derecho humano a la paz”. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*.
- Jiménez Bautista, Francisco y Rueda Penagos Zoraida (2012). “Hacia un paradigma científico: la paz mundo, la paz compleja y la paz neutra”. *Ra Ximhai*, vol. 8, núm. 3, septiembre–diciembre. Universidad Autónoma indígena de México. México.
- Moreira Aguirre, Diana Gabriela (2011). “El reconocimiento al derecho humano a la paz”. *Cognitio Juris*, 1, núm. 3. Paraíba, Brasil Disponible en: [www.cognitiojuris.com](http://www.cognitiojuris.com). Consultado: 25 de agosto de 2017.
- Pontífex Martínez, Arturo y Poblano Chávez, Daniel (1993). *El Estado y los derechos del hombre*. Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano. Posibilidades de aplicación en México. México.
- Valdés Pérez, Víctor Hugo (2018). *La necesidad de la intencionalidad ética para la paz de los docentes nicolaitas*. Conferencia magistral en el Seminario de Cultura de la Paz. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 20 de marzo.

#### *Jurisprudencia*

- Tesis XXVII.30.10 CS (IOA.) PERSONAS PRIVADAS CON PROYECCIÓN PÚBLICA. SON LAS QUE EJERCEN CARGOS DIRECTIVOS EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NATURALEZA PRIVADA, CUANDO SUS ACTOS U OMISIONES SE RELACIONEN DIRECTAMENTE CON LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO PÚBLICO. Amparo directo en revisión 4067/2015. Douglas Richard Parnell Naveda. 13 de abril de 2016. Cinco votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales. Publicado el 7 de julio de 2017.
- Tesis 1a. LXXX/2017 (IOA.) UNIVERSIDADES PRIVADAS. LA OBLIGACIÓN IMPUESTA A SUS ALUMNOS DE USAR UNA PULSERA, BRAZALETE U OTRO DISTINTIVO ANÁLOGO, PARA DIFERENCIAR A QUIENES HAN PAGADO LOS SERVICIOS EDUCATIVOS QUE PRESTAN, ES UNA MEDIDA DISCRIMINATORIA QUE VIOLA EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN. Amparo en revisión 73/2017 por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. 18 de mayo de 2017. Mayoría de votos. Disidente: Selina Haidé Avante Juárez. Ponente: Juan Ramón Rodríguez Minaya. Secretario: José Luis Orduña Aguilera.

#### *Normativa*

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales”. *Diario Oficial de la Federación*.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2018”. *Diario Oficial de la Federación*, 2017.

A/RES/53/243, General, Exp. 107ª sesión plenaria, 1999. Resolución aprobada por la Asamblea General.

Convención Relativa a los Deberes y Derechos de los Estados en Caso de Luchas Civiles.

Convención sobre Orientación Pacífica de la Enseñanza.

# FISCALIDAD AMBIENTAL EN MÉXICO ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO

Environmental taxation in Mexico in the face  
of climate change

ANGELINA HERNÁNDEZ PÉREZ<sup>1</sup>  
*Universidad de Guadalajara*

## INTRODUCCIÓN

Después de que en 2016 entró en vigor la ratificación del Acuerdo de París por el gobierno mexicano, comenzó un conjunto de cambios institucionales y normativos para dar cumplimiento a los objetivos establecidos en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. Aunque desde 2014 se habían dado los primeros pasos, con la entrada en vigor de los impuestos ecológicos, las políticas de mitigación y adaptación, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se aceleraron con la figura de las contribuciones determinadas a escala nacional (NDC), donde México se comprometió a disminuir en 22% las emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI), que equivalen a 210 MtCO<sub>2</sub>e,<sup>2</sup> y de carbono negro en 51%, en el periodo de 2020 a 2030 (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2020).

- 
1. Maestra en Desarrollo Regional, especialista en Economía y Hacienda Pública. Doctorante en Estudios Fiscales. Profesora investigadora en el Instituto de Estudios Regionales CUCEA-UdeG. Miembro fundador de la Red de Acción Climática Latinoamericana (REDLAC).
  2. Millones de toneladas de dióxido de carbono.

Las estrategias establecidas para lograr lo anterior van desde la creación de un conjunto de instituciones y el marco normativo que regula su funcionamiento, hasta el diseño de mecanismos que faciliten la coordinación y la colaboración entre organismos federales, estatales y municipales, y una comunicación cercana de estos con el sector privado y social para alcanzar una gobernanza efectiva.

En particular, el objetivo 13 de los ODS tiene como meta central descarbonizar las actividades productivas a través de la llamada *transición energética*, al cambiar los sistemas tradicionales hacia energías limpias, sin demeritar la eficiencia. La transformación económica de las actividades productivas involucra cambios en los procesos y la utilización de los insumos a base de carbón por otros más sustentables, como la energía solar y eólica con ayuda de las nuevas tecnologías.

El alcance de dicho objetivo también está sujeto a la participación de los actores de los sectores público, privado y social. Modificar el comportamiento de estos agentes ha llevado décadas de trabajo en la medición de los niveles de contaminantes, en identificar sus causas, estimar las emisiones por actividad y región y valorizar las consecuencias en la eficiencia económica y la desigualdad social. Es en este marco de análisis donde la comunidad internacional ha suscrito acuerdos de reducción de emisiones de contaminantes ante el peligro inminente de continuar con los mismos métodos de producción y consumo.

En este contexto, la función del Estado es clave en la creación de los mecanismos e incentivos adecuados para transitar de un modelo de bienestar basado en el uso de recursos escasos para satisfacer a una demanda ilimitada hacia uno que ponga en el centro del análisis el uso racional de los recursos naturales (entropía) y que establezca controles al consumo excesivo de bienes que terminan como desechos contaminantes (economía circular). La tarea no es sencilla, se requiere la transformación de modos de comportamiento en una sociedad compuesta por empresas que buscan la rentabilidad económica, e individuos que aspiran a un mayor bienestar a través del consumo ilimitado; por ello, es necesario un sistema de gobernanza basado en la voluntad política, la disposición de asumir costos de inversión basada en tecnologías limpias, y una sociedad dispuesta a adoptar procesos de producción y consumo verde.

Para la ciencia económica, el cambio climático es una externalidad negativa cuyos costos son difíciles de cuantificar y no son asumidos por quien los produce. Lo anterior sugiere que es el Estado quien debe intervenir con políticas públicas que los interiorice tratando de afectar lo menos posible la eficiencia económica. Entre los mecanismos de política pública más utilizados se encuentra la fiscalidad ambiental. El uso de instrumentos como los impuestos ecológicos o verdes es cada vez más utilizado, por gobiernos tanto nacionales como por subnacionales, para incidir en los comportamientos de producción y consumo como parte de los acuerdos suscritos con la comunidad internacional.

En este orden de ideas, en el presente trabajo se describe el marco analítico de la fiscalidad ambiental como instrumento de adaptación y mitigación del cambio climático, en particular el uso de los impuestos ecológicos en el contexto mexicano. Para ello, el documento se compone de tres apartados: el primero analiza las posturas ideológicas que abordan los problemas ambientales en el marco de los ODS; el segundo, la implementación de la fiscalidad ambiental en el ámbito internacional y, finalmente, la forma en que esta es implementada por el gobierno central y los estatales en México.

## **1. APORTACIÓN DE LA CIENCIA ECONÓMICA A LA FISCALIDAD AMBIENTAL**

Después de la Gran Depresión se evidenció que la pobreza y la desigualdad social no podían encontrar soluciones en el mercado y requerían la intervención del Estado (Sen, 2001; Sitglitz, 2012; Alvarado, Chancel, Piketty, Saez, y Zucman, 2018); los problemas del cambio climático y la degradación ambiental también se sumaron a la agenda internacional de grandes temas que se debían atender por medio de las políticas públicas.

A raíz de la problemática ambiental, los científicos de la ciencia económica moderada han realizado nuevas aportaciones en la búsqueda de alternativas de solución basadas en el mercado. Entre estas, se encuentra la Economía Pública como una rama del conocimiento sobre la que se construye la fiscalidad ambiental al analizar la influencia del Estado sobre

las decisiones de los privados, y su conveniencia por medio de un análisis costo-beneficio en tres formas: impuestos, subsidios y regulación.<sup>3</sup>

A diferencia de la economía convencional, en este enfoque se realiza una valoración normativa sobre la conveniencia de las decisiones públicas en relación con sus costos y beneficios. Así, por ejemplo, en la aplicación de un impuesto no se limita a medir el impacto en el consumo, sino se evalúa la conveniencia de recaudar más a costa de los posibles efectos negativos que generen en el bienestar social; es decir, un impuesto podría incentivar la producción nacional, pero también aumentar la contaminación (Stiglitz y Rosengard, 2015, p. 54).

El planteamiento central radica en que los daños al medio ambiente se abordan como una de las fallas del mercado, denominada externalidad negativa, que afecta la eficiencia económica. De acuerdo con Rosen (2008), cuando el comportamiento de los individuos no se refleja en el sistema de precios, pero afecta el bienestar de otros de manera directa, se considera como un efecto “externo”. Esto ocurre cuando no hay derechos de propiedad de un bien (como el aire o el agua) e incentiva su uso en exceso, y, dado que son de uso común, sus costos no se internalizan. Además, el modelo económico de libre mercado supone al menos una cantidad mínima de daño ambiental, ya que no existe un sistema de producción que genere cero emisiones de contaminantes.

Los fallos del mercado se estudiaron al demostrarse que el bienestar de las personas no se alcanzaba, incluso en situaciones de eficiencia en el sentido de Pareto. Por ello, en el análisis del problema ambiental se incluyó como una externalidad negativa, al definirse como:

los actos de una persona o de una empresa [que] afectan a otras personas o a otras empresas, en los que una empresa impone un coste a otras, pero no las compensa, o en los que una empresa genera un beneficio a otras, pero no recibe ninguna retribución a cambio (Stiglitz y Rosengard, 2015, p. 129).

- 
3. En el análisis ambiental es importante identificar quiénes deben ser los beneficiados y los que deben asumir los costos, porque en sentido estricto se puede alcanzar un “máximo” beneficio, por ejemplo, en producción y empleo, pero el costo “mínimo” podría tener mayor peso en el medio ambiente, en especial cuando estos costos son ocultos o inconmensurables.

Al situar el medio ambiente como un bien de propiedad común, la indefinición de este como derecho de propiedad (pilar de la economía ortodoxa para el buen funcionamiento de los mercados) genera incentivos para el exceso en el uso de los recursos naturales. El resultado es una depredación sin límite que se busca frenar por diversas vías, como las cumbres climáticas, cuyas preocupaciones y metas se expresan en los ODS, la Convención de Ramsar<sup>4</sup> o los movimientos mundiales proambientalistas; mientras que, en el ámbito nacional, existen propuestas desde las organizaciones de la sociedad civil,<sup>5</sup> cuya lucha ha sido documentada por la economía ecológica,<sup>6</sup> con Nicholas Georgescu-Roegen como su precursor (Carpintero, 2017), y la ecología política, cuyos principios son materia en la doctrina del control difuso de convencionalidad, al considerar el medio ambiente como un derecho humano que se debe proteger (Castillo, D'Janon y Ramírez, 2019).

- 
4. Es un Acuerdo intergubernamental internacional denominado Convención de los Humedales, que se firmó en la ciudad de Ramsar en Irán en 1971, y entró en vigor en 1975. Su objetivo es proteger de la degradación de los hábitats de los humedales para las aves acuáticas migratorias. Al 10 de octubre de 2021 se registran 172 países contratantes. Para conocer más de esta organización ver: <https://www.ramsar.org>.
  5. Es una forma de responder por parte de la sociedad civil organizada ante la incorrecta aplicación de las políticas públicas en el medio ambiente o “fallos del Estado”. De esta manera, ¿si el Estado falla quién corrige? Aquí, la participación social de las comunidades toma relevancia en dos formas: ayudan a diseñar las normas ambientales desde las problemáticas de las comunidades locales afectadas por la degradación ambiental, son parte del monitoreo social para el cumplimiento de los objetivos ambientales, y constituyen una auditoría social que verifica el correcto diseño de las políticas públicas y los resultados a que se comprometieron en el marco de los ODS.
  6. Barkin (2017) la define como un campo interdisciplinario que surge como respuesta a la crisis ecológica para estudiar las relaciones entre la materia y la energía con los seres humanos. En esencia, este grupo de economistas realiza duras críticas a la economía ortodoxa y las instituciones mundiales creadas bajo su auspicio, al proponer soluciones basadas en la producción y el consumo que solo destruyen la naturaleza, y propone modelos de justicia socioambiental mediante la economía social y solidaria. En este contexto, surge la entropía como una ley que Joan Martínez Allier describe como el fenómeno en el cual los materiales, el carbón, el gas y el petróleo, como fuentes de energía o combustibles fósiles, entran al proceso económico y se queman, desaparecen para siempre, pero se quedan los residuos, como el dióxido de carbono, que contamina la atmósfera y produce el efecto invernadero (Martínez Allier, 2021).

El informe Brundtland, publicado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1987, introdujo el término *desarrollo sustentable*, a partir de las ideas surgidas en los sesenta y setenta que reconocieron la economía y la actividad humana como los causantes del daño a la capa de ozono, el efecto invernadero y el calentamiento global. Las críticas hacia la economía tradicional, por no ofrecer avances para revertir este problema, motivaron el surgimiento de una diversidad de propuestas, en un esfuerzo colectivo por establecer un diálogo entre los dogmas fundamentales que mantienen coincidencias mutuas y abordan el problema de manera sistemática, como una transdisciplina (Morandín y Contreras, 2017, p. 37).

En efecto, la llamada asignación eficiente, que la mano invisible genera en los mercados a través del sistema de precios, ahora es cuestionada, ya no solo por una corriente ideológica como en su momento fue la escuela keynesiana, sino también por un conjunto de saberes interdisciplinarios que abogan por una alternativa teórica y metodológica que coloque el medio ambiente como su eje central de análisis (Sandoval, 2018). Para estas corrientes de pensamiento, en una economía de mercado la capacidad de carga de los recursos naturales no garantiza su reproducción; por lo tanto, un sistema económico que se fundamenta en el equilibrio del sistema de precios no puede ser la vía de solución.

Por ello, ante las fallas que presentan los mercados, como el deterioro ambiental, la economía pública a través de sus modelos de imposición óptima y de regulación estatal, ha sido de utilidad contar con las herramientas conceptuales y metodológicas que facilitan el diseño de los mecanismos fiscales que pueden ofrecer soluciones de sustentabilidad en el marco de los ODS.

### *La fiscalidad ambiental*

Las medidas de política pública para hacer frente a las externalidades medioambientales se han desarrollado a través de la fiscalidad ambiental. Aunque este instrumento remite al uso de los impuestos ecológicos, lo cierto es que su aplicación abarca el destino del gasto público y los subsidios, ya que, desde el punto de vista fiscal, una estrategia basada solo en el aspecto tributario resultaría no solo incompleta sino también bastante

compleja de implementar, por las dificultades técnicas en la medición de los costos ambientales y los efectos que tienen en la sociedad las decisiones políticas.

A su vez, el principio *quien contamina paga* se convirtió en la principal herramienta de la fiscalidad ambiental. Fue el británico A. C. Pigou quien planteó la corrección de las externalidades negativas al gravar tasas impositivas para compensar a los perjudicados en un sistema de mercado (Foladori, 2001). Su propuesta parte de una ausencia de los derechos de propiedad que provoca precios bajos en ciertos insumos de la producción; por lo tanto, una solución pública es crear impuestos correctores para elevar su precio y desincentivar su utilización. Los llamados piguvianos consisten en que los agentes que contaminan tributen por unidad producida en la misma cuantía del daño marginal generado (Rosen, 2008).

El carácter antropogénico del cambio climático tiene su antecedente en los descubrimientos de nuevas fuentes energéticas en la llamada Revolución Industrial, que trajeron consigo la producción de nuevos materiales y, con ello, un crecimiento poblacional que demandó cada vez más bienes de consumo y un mayor uso de combustibles fósiles. Como resultado de ello, se liberaron grandes cantidades de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y otros como el SO<sub>2</sub>, los óxidos de nitrógeno o partículas sólidas provenientes de las cenizas que provocaron la generación de lluvia ácida, la contaminación atmosférica y el calentamiento global (González, 2009). De esta manera, el primer reto para la ciencia económica fue crear los modelos para medir la emisión de estos y otros contaminantes, ahora llamados gases de efecto invernadero (GEI), su concentración en la atmósfera y las consecuencias en el clima medido por la temperatura del planeta, y sus efectos en los ecosistemas, la economía y el bienestar social.

Con la aparición en 1974 de un artículo científico publicado por el mexicano Mario Molina y Sherwood Rowland (1974), que les valió ser ganadores del premio Nobel de Química en 1995 junto con Paul Crutzen, se dieron avances importantes en el conocimiento de las causas del deterioro ambiental, por encontrar que los clorofluorocarbonados (CFC) eran causantes del adelgazamiento de la capa de ozono, cuya función es

proteger a la tierra de los rayos ultravioleta.<sup>7</sup> Su aportación a las ciencias ambientales contribuyó al descubrimiento de los gases efecto invernadero (GEI), como el dióxido de carbono, los clorofluorocarbonados y el óxido nítrico, y con ello a la realización del Protocolo de Montreal, en 1987 donde 197 naciones se comprometieron a implementar políticas orientadas a reducir estos contaminantes.

La emisión de GEI que provocan el aumento de la temperatura mundial se considera costos que no son internalizados por las actividades económicas responsables de su generación. La falta de regulación o de instrumentos fiscales adecuados, a su vez, estimula el crecimiento de las concentraciones de CO<sub>2</sub> y sus consecuencias negativas en el bienestar de la sociedad. Para generar los incentivos se requiere conocer el valor de los costos asociados al cambio climático y, a partir de ello, estimar el costo social del carbono (csc),<sup>8</sup> como parámetro para encontrar rutas de reducción de emisiones económicamente eficientes, mediante el establecimiento de impuestos verdes óptimos o el precio de los derechos de emisión en un mercado de carbono. Sin embargo, como señalan Alatorre, Caballero, Ferrer y Galindo (2019), identificar estos costos económicos exige estimaciones basadas en proyecciones y simulaciones con alto grado de incertidumbre por la diversidad de causas, la cuantificación del daño y sus cambios en el tiempo.

## **2. EL PRECIO DEL CARBONO**

Uno de los mayores retos de la ciencia económica ha sido la cuantificación del daño a través de los costos ambientales. Debido a que su origen es

---

7. El antecedente de esta y otras investigaciones que se desarrollaron en los setenta se encuentra en el esfuerzo por realizar mediciones de los contaminantes responsables del daño ambiental desde 1957, cuando se comienza a estimar con mayor precisión la concentración del dióxido de carbono en la atmósfera en el observatorio de Mauna Loa, en Hawai. Así, en 1850 existen registros de que había 265 partes por millón de CO<sub>2</sub> en la atmósfera, mientras que a principios de este siglo hay 340 por los llamados gases estufa (Foladori, 2001).

8. Hope y Newbery (2006) definen el csc como el valor presente del daño que ocasiona a la sociedad actual y futura la liberación de una tonelada extra de carbono (CO<sub>2</sub>).

múltiple y las afectaciones cuantiosas (tales como las catástrofes climáticas, la contaminación del agua y aire o la desertificación, así como sus efectos en la eficiencia económica y en fenómenos sociales como la migración), son difíciles de valorizar en términos monetarios para medir su impacto en la agudización de la pobreza y la desigualdad.

La ausencia de un mercado donde se pueda comprar y vender la contaminación dificulta las soluciones basadas en el sistema de precios, y coloca a este tipo de comportamientos como una falla más en la asignación eficiente del sistema de producción capitalista. Por ello, las acciones que conlleven la internalización de los costos deben ser incentivadas desde el sector público, tanto a las empresas como a los individuos, para que modifiquen sus esquemas de producción basados en el uso de recursos intensivos en carbono y los patrones de consumo que generan un exceso de desechos difíciles de reciclar.

Otro problema que se genera con la búsqueda de soluciones a las externalidades medioambientales es la medición precisa de las emisiones contaminantes, primero en los cálculos técnicos para cuantificarlos, y después en su valorización. Ante ello, es claro que la economía ortodoxa por sí sola no cuenta con las métricas necesarias para estimar el daño en sus dimensiones económico, social y natural. Aquí es donde trasciende el trabajo interdisciplinario que involucra no solo a economistas sino también a sociólogos, biólogos, geógrafos, fiscalistas y todos aquellos especialistas que se preocupan por la vida natural y su impacto en el bienestar social; es decir, se necesita un enfoque holístico que analice la problemática y proponga soluciones transversales de política pública.

### *El costo social del carbono como parámetro de estimación de los impuestos ecológicos*

La estimación del costo social del carbono (CSC) para valorizar las concentraciones de contaminantes y su efecto en la economía constituye un insumo relevante para la fiscalidad ambiental. Desde la teoría económica, Alatorre, Caballero, Ferrer y Galindo (2019) documentaron para la CEPAL los resultados de diversos estudios basados en los modelos de análisis integrados (MAI), los cuales toman en cuenta la relación entre emisiones

de GEI, concentración de CO<sub>2</sub> en la atmósfera, cambios de temperatura y magnitud de los daños económicos.

Aunque los resultados son bastante heterogéneos, mostraron evidencia de que el CSC tiene un valor promedio de 25.83 dólares por tonelada, aunque muy sensible a la tasa de descuento, al provocar que el CSC varíe entre seis y cien dólares para tasas de descuento entre 0% y 3%. Lo anterior se debe a que las predicciones futuras del comportamiento del clima tienen un alto grado de incertidumbre, además de que estos cambios son distintos en dependencia de las regiones, la magnitud de los eventos climáticos, los cuales podrían ser eventualmente catastróficos, y las acciones de adaptación y mitigación.

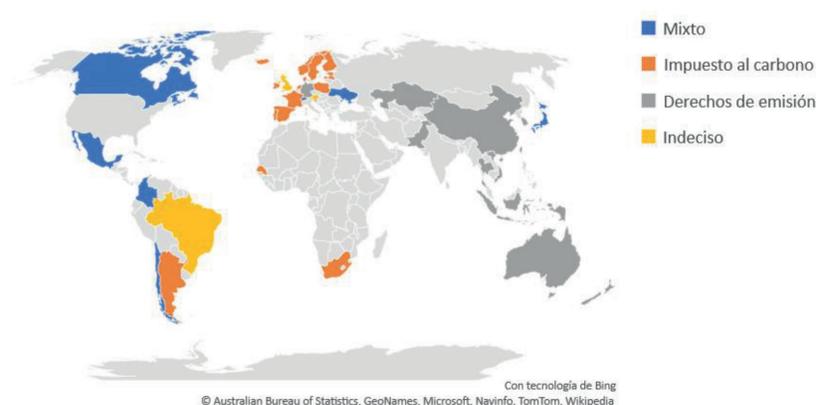
Este tipo de mediciones que conllevan la identificación del costo beneficio del cambio climático constituye un insumo esencial para el diseño y la implementación de los impuestos ambientales y los mercados de carbono.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) (2018) estima que la actividad humana ha ocasionado un calentamiento global de 1°C con respecto a los niveles preindustriales, con una expectativa de crecimiento de 1.5° entre 2030 y 2052. A este ritmo, pronostican un aumento en el nivel del mar de 0.26 m a 0.77 m en 2100, que afectará en mayor medida a las zonas costeras bajas, las islas pequeñas y los deltas; pérdida de biodiversidad por desaparición de especies y degradación de bosques, daños a los ecosistemas marinos que producirán reducción de la productividad en pesca y acuicultura; problemas en la salud por las olas de calor; disminución en el rendimiento de los cultivos y menor disponibilidad de recursos hídricos.

Para hacer frente a esta problemática mediante la fiscalidad ambiental en el marco del Acuerdo de París, el Banco Mundial registró hasta abril de 2021, 65 iniciativas que están fijando el precio del carbono, distribuidas en 45 países y 35 jurisdicciones subnacionales (mapa 1). Se observa una preferencia por los derechos de emisión en la región asiática, impuestos al carbono en el territorio europeo, y mixto en el continente americano.

Los precios del carbono se establecen en función del tipo de instrumento a utilizar en las jurisdicciones. Así, para los que decidieron imple-

**Mapa 1**  
Iniciativas de fijación del precio del carbono  
por tipo de instrumento 2021



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial (The World Bank, 2021).

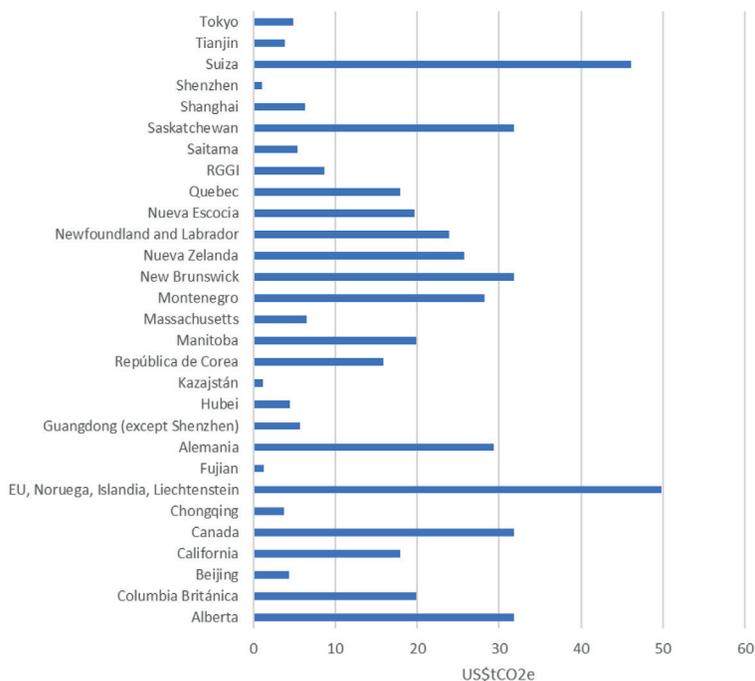
Nota: Información actualizada al primero de abril de 2021. En el tipo mixto las jurisdicciones tienen iniciativas de impuestos y derechos de emisión de carbono. Los indecisos son Austria, Brasil y Reino Unido. Algunas iniciativas están en la fase de consideración, donde los gobiernos anunciaron de manera oficial la intención de aplicarlo, y otras están programadas para su implementación después de aprobar la legislación correspondiente, ya con fecha de inicio planificada.

mentar derechos de emisión en los mercados de carbono (ETS)<sup>9</sup> presentan una fijación de precios bastante heterogéneos, tanto en el ETS (gráfica 1) como en los impuestos al carbono (gráfica 2), lo que no los hace comparables, debido a que se trata de diversos métodos de asignación y sectores cubiertos. En este mercado, México inició su implementación el primero de enero de 2020 en la modalidad de programa de prueba que consiste en su integración gradual en dos fases (2020-2021 de prueba y 2022 de transición), para iniciar su funcionamiento en 2023, con lo cual busca cubrir el sector industrial; así como la energía de petróleo y gas, sin afectar

9. Sistema de Comercio de Emisiones, por su sigla en inglés (*Emissions Trade Sistem*).

la competitividad nacional, y que en conjunto, representan el 40% de las emisiones GEI del país.<sup>10</sup>

**Gráfica 1**  
Precio del carbono en jurisdicciones con iniciativas de derechos de emisión (ETS) 2021

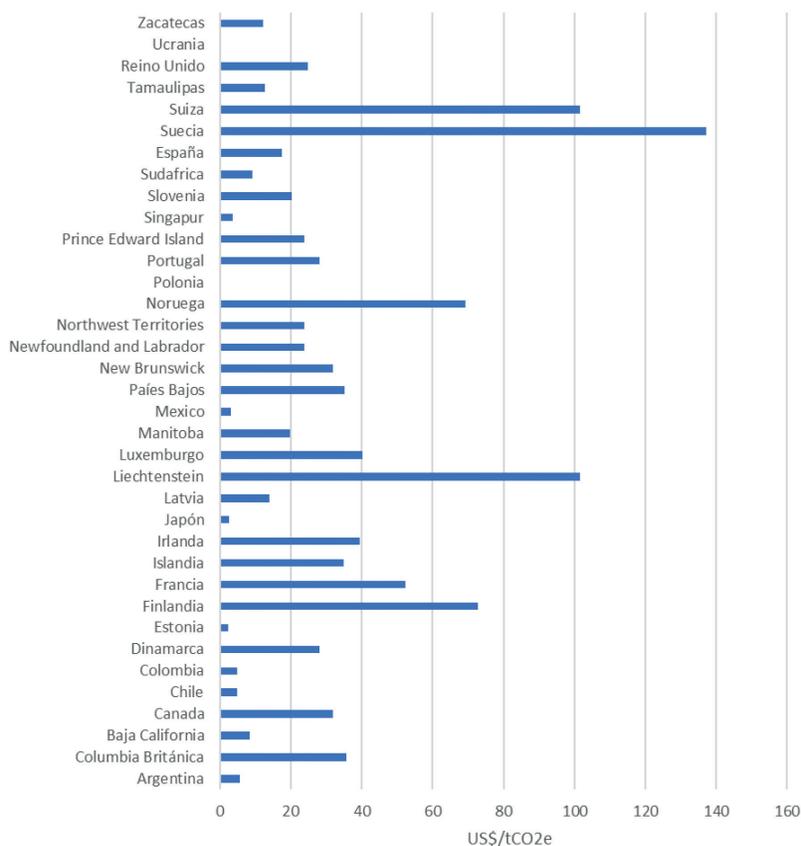


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial (The World Bank, 2021).

Nota: Los precios son dólares por tonelada de dióxido de carbono (us\$/tCO<sub>2</sub>e) al primero de abril de 2021. La fuente original informa que los precios no son necesariamente comparables, porque existen diferencias por el tipo de sectores cubiertos, los métodos de asignación y compensación aplicados y las exenciones específicas.

10. El límite de emisiones en megatoneladas de dióxido de carbono (MtCO<sub>2</sub>) fue en 2015 de 822; en 2020 de 271,3, y en 2021 de 273,1. Los derechos de emisión se distribuyen mediante asignación gratuita, aunque el gobierno consideró realizar subastas durante 2021 (The World Bank, 2021).

**Gráfica 2**  
 Precio del carbono en jurisdicciones con iniciativas  
 del impuesto al carbono 2021



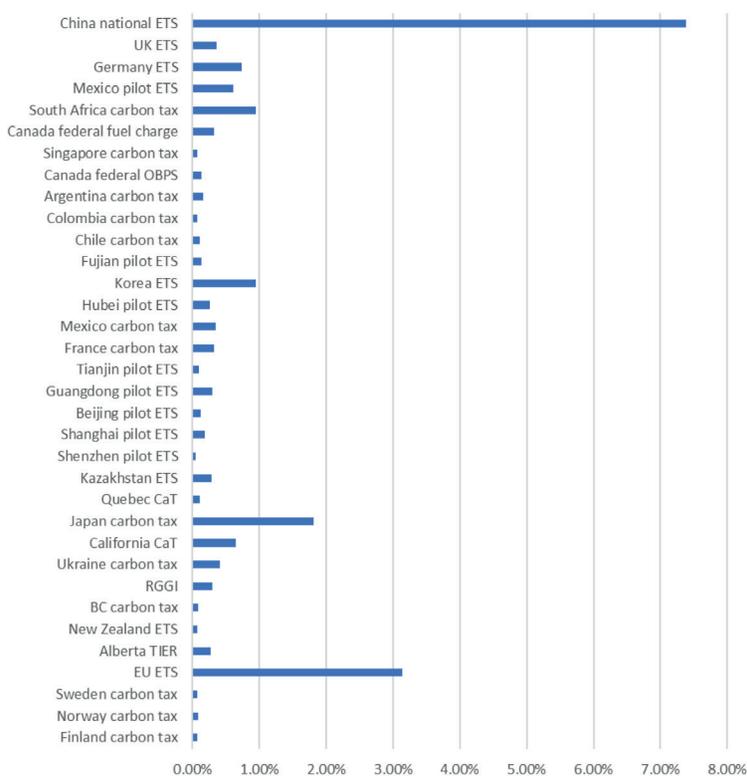
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial (The World Bank, 2021).

Nota: Los precios son dólares por tonelada de dióxido de carbono (us\$/tCO<sub>2</sub>e) al primero de abril de 2021. La fuente original informa que los precios no son necesariamente comparables porque existen diferencias por el tipo de sectores cubiertos, los métodos de asignación y compensación aplicados y las exenciones específicas.

En lo que respecta al porcentaje de emisiones cubiertas (gráfica 3), aunque son datos no comparables, China, Estados Unidos y Japón representan

los de mayor magnitud. México, con su esquema de impuestos al carbono, apenas representa menos del 1%, debido a que la cobertura de estos impuestos, tanto en lo nacional como en lo local, no incluye a grandes sectores productivos y energéticos de la economía.

**Gráfica 3**  
Porcentaje de emisiones GEI cubiertas por tipo de instrumento



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial (The World Bank, 2021).

Nota: Información actualizada al primero de abril de 2021 sobre la base de información de fuentes o estimaciones gubernamentales oficiales. El caso de China representa estimaciones no oficiales iniciales basadas en el anuncio de la Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo de China sobre el lanzamiento del erts nacional de diciembre de 2017 (The World Bank, 2021).

## *El mercado de carbono*

La asignación de precios al carbono mediante la implementación de sistemas de comercio de emisiones (SCE),<sup>11</sup> al igual que los impuestos ambientales, también es considerada un instrumento basado en el mercado para reducir los contaminantes a través de los Contribuciones Nacionalmente Determinadas (DNC) establecidas en el objetivo 13 de los ODS. Ambos tipos de instrumentos generan ingresos para el gobierno, al internalizar los costos ambientales a través de los principios *Faster*, que consisten en a) la justicia a través de “quien contamina paga”, b) su alineación a objetivos de política pública, c) estabilidad política que otorgue certidumbre en las inversiones, d) transparencia, e) eficiencia económica y f) medición confiable de resultados. A diferencia de los impuestos al carbono, en este tipo de mecanismo primero el gobierno fija el precio, y el mercado la cantidad de emisiones, mientras que, en el segundo, el gobierno establece la cantidad de emisiones y el mercado determina el precio (International Carbon Action Partnership, 2016). Otra diferencia es que los mercados de carbono se diseñaron especialmente para funciones de mitigación, mientras que los impuestos verdes atienden objetivos de mitigación y adaptación.

Cuando un país decide implementar este instrumento para lograr resultados al menor costo posible, debe alinearse con el objetivo mundial de reducción de GEI para alcanzar los ODS de acción climática, cumplir con requisitos técnicos tales como la generación de una base de datos que permita estimar el costo beneficio de su implementación, contar con la estabilidad económica y política que se requiere para garantizar la certidumbre en las inversiones verdes, y la existencia de una estructura institucional lo suficientemente sólida para minimizar, en la medida de lo posible, los costos de transacción, mantener un sistema de participación con el sector

---

11. Consiste en la distribución gubernamental, gratuita o mediante la venta de derechos comercializables, de emisión de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) o dióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>e) que incluye otros GEI, como el metano y los hidrofluorocarbonos, expresado en toneladas, para imponer límites de emisión en ciertos sectores de la economía. Cada derecho de emisión equivale a una tonelada de emisiones, y su valor es el equivalente al precio del carbono (International Carbon Action Partnership, 2016, p. 4).

privado y social que permita el flujo de información y genere consensos, y una gestión fiscal eficiente que permita el diseño adecuado de instrumentos fiscales y de gasto público, sin generar distorsiones en la economía y acompañada de una transparencia presupuestaria que permita conocer los resultados de la medida.

### *Impuestos ecológicos*

La tributación ambiental es un instrumento de política pública que ha sido ampliamente utilizado como medida de protección ecológica. Las bondades que ha demostrado en su diseño y su aplicación constituyen ventajas que han aprovechado tanto los países nacionales como subnacionales. Sin embargo, existen críticas en el sentido de los objetivos que persigue. Para algunos, su instrumentación persigue objetivos recaudatorios más que ambientales, en especial cuando los ingresos obtenidos se dirigen hacia la bolsa general del presupuesto público, en lugar de etiquetarlos en el gasto en rubros relacionados con el objetivo del impuesto; para otros, ciertos impuestos ecológicos, además de tener impactos negativos en la eficiencia, podrían tener efectos regresivos (Corbacho, Fretes Civils y Lora, 2013).

Los grupos ambientalistas, a su vez, reconocen los aspectos positivos de la fiscalidad ambiental, pero agregan otras medidas de política pública, como premiar las buenas prácticas, orientar a reducir los desequilibrios sociales, y una mayor gobernanza entre los distintos niveles de gobierno (González y Puig, 2019). De ahí la importancia de aplicar los criterios desarrollados por la teoría impositiva en las ramas de la economía y el derecho para diseñar impuestos óptimos sin afectar el bienestar de la población.

Crear un impuesto ambiental para resolver un daño ecológico significa reconocer sus elementos de acuerdo con el sistema tributario de cada país. Primero, se debe identificar el sujeto a quien se le gravará el impuesto, pero, a su vez, esto acarrea problemas adicionales, pues, de acuerdo con la teoría de la incidencia impositiva, es importante diferenciar entre el contribuyente que tiene la obligación legal de pagar y aquel en quien realmente recae la carga fiscal. Este punto es muy importante cuando se trata de impuestos correctores, ya que puede terminar generando un efecto regresivo o contrario al objetivo propuesto.

Para profundizar en el aspecto anterior, supóngase que el gobierno desea crear un impuesto a los productos elaborados a base de plásticos, como los envases desechables, para disminuir su consumo. Un impuesto a la producción de este tipo de bienes otorgaría la obligatoriedad de su declaración de pago al productor, pero, en la práctica este lo transfiere al precio del producto en la misma cuantía de la tasa impositiva, por lo que será el consumidor quien terminará pagando dicho impuesto. Sumado a lo anterior, es importante también identificar el sector de población que demanda este producto, ya que si es de bajos ingresos tendrá repercusiones negativas en la desigualdad social, y el costo de su imposición será más alto de lo previsto.

Segundo, se debe señalar el objeto o hecho generador del impuesto. Volviendo al ejemplo anterior, si se trata de productos de plástico desechables, supone otro tipo de dificultades para su diseño; por ejemplo, identificar si este tipo de bienes se encuentra en algún grupo de productos con tratos preferenciales en los convenios o tratados de comercio exterior; o es un bien que representa algún sector clave de la competitividad del país o región específica, ya que un gravamen de este tipo tendría importantes efectos en los niveles de empleo.

Tercero, la base y la cuota del impuesto deben ser por unidad, peso, capacidad u otra unidad de medida. Es aquí donde se presenta el problema de la medición del daño ambiental para determinar la tasa o tarifa que será percibida por unidad tributaria, ya que, para calcular dicho monto, se debe conocer el valor monetario del daño ambiental que genera la producción o consumo de ese bien; además, se debe considerar si la cuota (tasa o tarifa) será fija (monto fijo por unidad), proporcional (porcentaje por unidad) o progresiva (en proporción a su aportación al daño ambiental).

Otro aspecto relevante a tomar en cuenta es el sector donde es deseable gravar este tipo de impuesto para tener resultados de mitigación o adaptación aceptables. En México, uno de los impuestos al carbono se encuentra en el sector transporte (diésel y gasolineras), el cual contribuye con el 14% de los GEI aproximadamente; sin embargo, este tiene varias implicaciones: primero, en el caso de los viajes esenciales (automóviles), se trata de un bien con una elasticidad de demanda muy baja; es decir, a mayor precio el consumo no se reduce significativamente, en especial cuando en

el mercado no hay oferta de bienes sustitutos, como los biocombustibles y los autos híbridos o eléctricos; en el caso del transporte de carga, un mayor precio al combustible puede ocasionar sustitución de camiones por trenes, o transportar sus mercancías por carreteras libres de peaje.

Segundo, ante un incremento en la tasa impositiva, el aumento de precios no afectaría en términos de equidad, pero, al ser un insumo clave para la economía, su impacto negativo en la eficiencia terminaría por disminuir los niveles de producción, y tercero, se trata de un impuesto federal que se traslada a los estados pero estos recursos no van dirigidos a una bolsa orientada a combatir el cambio climático o hacia sectores de la población afectada de manera colateral.

### 3. FISCALIDAD AMBIENTAL EN MÉXICO

Los impuestos ecológicos transitan por el camino legal de su aprobación, dada la problemática que existe sobre la competencia tributaria, en especial las entidades federativas. La Constitución mexicana no establece de manera precisa las atribuciones fiscales de este orden de gobierno, razón por la cual se debe cuidar que su diseño impositivo no solo no interfiera con las atribuciones impositivas del gobierno federal, sino también que se apegue a los cuatro principios tributarios establecidos en el artículo 31 fracción IV, como equidad, proporcionalidad, legalidad y destino del gasto; este último, en el caso de impuestos verdes, debe guardar relación con las políticas de adaptación y mitigación del cambio climático,<sup>12</sup> además de cuidar que no se afecte la eficiencia económica y de cumplir con los elementos que establece la normatividad fiscal: sujeto (el obligado a declarar el impuesto), objeto (actividad o motivo del impuesto), base gravable (el monto sobre el que se determina el impuesto) y la tasa o tarifa.

Cuando un nuevo impuesto no atiende a los elementos anteriores, en particular en los gobiernos subnacionales, se retrasa por años su aprobación e implementación, debido a impugnaciones, ya sea del gobierno fe-

---

12. Al respecto, véase la jurisprudencia 2022279, publicada el 23 de octubre de 2020 en el *Semanario Judicial de la Federación*. Tesis 2a./J.56/2020.

deral por asunto competencial, o por los particulares, cuando consideran que se viola alguno de los principios tributarios en su propio perjuicio.

Además de los requisitos anteriores, los gobiernos deben crear instancias públicas con la suficiente capacidad técnica para realizar las estimaciones de las emisiones y la concentración de contaminantes, elaborar los registros de las fuentes de origen y transparentar la información, entre otros datos estadísticos que servirán de base para el correcto diseño del impuesto óptimo o la estimación del precio de los derechos en el mercado de carbono, además de verificar la eficacia de estos instrumentos para la reducción de contaminantes, en los términos establecidos en los acuerdos firmados por el gobierno mexicano en el marco de los ODS.

En 2014 entraron en vigor nuevos impuestos a los combustibles fósiles que se sumaron al impuesto a las gasolinas y el diésel en el rubro de impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS). Las cuotas y tarifas vigentes en 2021 se muestran en la tabla 1.

**Tabla 1**  
Impuestos federales al carbono en México 2021

<i>Sujeto</i>	<i>Objeto</i>	<i>Tasa o tarifa</i>	<i>Base gravable</i>
Las personas físicas y las morales que enajenen, importen o presten servicios	Combustibles fósiles automotores		
	Gasolina menor de 91 octanos	\$5.1148 pesos	Litro
	Gasolina mayor de, o igual a, 91 octanos	4.3192 pesos	Litro
	Diésel	5.6212 pesos	Litro
	Combustibles fósiles		
	Propano	7.7291 centavos	Litro
	Butano	10.0023 centavos	Litro
	Gasolinas y gasavión	13.5569 centavos	Litro

<i>Sujeto</i>	<i>Objeto</i>	<i>Tasa o tarifa</i>	<i>Base gravable</i>
Las personas físicas y las morales que enajenen, importen o presten servicios	Turbosina y otros kerosenos	16.1918 centavos	Litro
	Diésel	16.4501 centavos	Litro
	Combustóleo	17.5558 centavos	Litro
	Coque de petróleo	20.3767 pesos	Tonelada
	Coque de carbón	47.7695 pesos	Tonelada
	Carbón mineral	35.9692 pesos	Tonelada
	Otros combustibles fósiles	51.9957 pesos	Tonelada de carbono que contenga el combustible

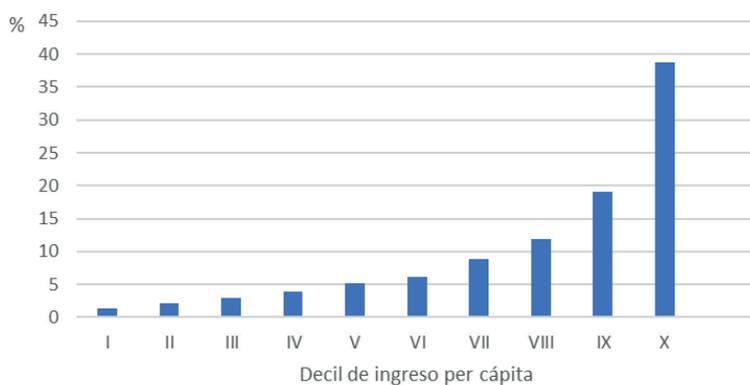
Fuente: Tomado de la Ley del Impuestos Especial sobre Producción y Servicios 2021. Cámara de Diputados LXV legislatura.

También a partir de 2014, el subsidio al precio de la gasolina y el diésel comenzó a disminuir de forma gradual, hasta desaparecer en 2018, para regirse completamente por las leyes del mercado. Al contrario de lo que se creía sobre el impacto negativo que ocasionaría la eliminación de subsidios en las clases bajas de ingreso, los más afectados fueron los consumidores de mayor ingreso. De acuerdo con la SHCP (2021), el 20% de la población de más ingresos (deciles IX y X) es la que más gasta en estos combustibles, al contribuir con el 57.9% de la recaudación total (gráfica 4).

Por su parte, la recaudación comenzó a reflejar ingresos positivos a partir de la reducción de los subsidios y de aumentos graduales en las cuotas impositivas, lo que se traduce en ingresos importantes para las entidades federativas (gráfica 5).

Gráfica 4

Contribución a la recaudación de IEPS de gasolina y diesel 2018

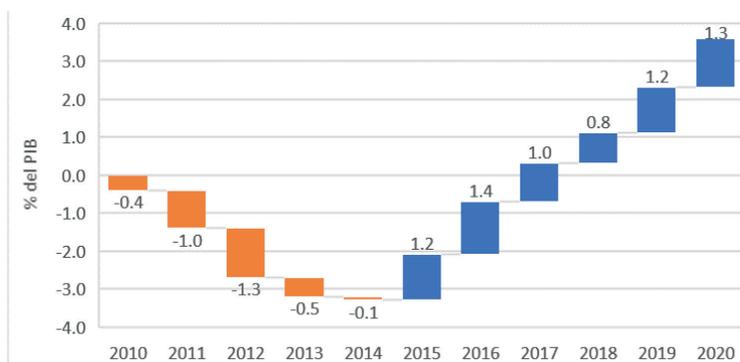


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la SHCP (2021).

Nota: Para los cálculos, los datos fueron tomados de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) 2018. En la recaudación se tomó en cuenta el precio promedio anual de los combustibles.

Gráfica 5

Recaudación en México por impuesto especial a gasolina y diesel



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas SHCP

Nota: El impuesto a gasolina y diésel es parte del grupo de impuestos especiales sobre producción y servicios, IEPS petrolero. A partir de 2015 comienza a reflejar ingresos positivos, debido a la disminución gradual de subsidios que se inició durante el ejercicio fiscal 2014.

De igual manera, a partir de 2017 en seis entidades federativas se planeó implementar impuestos al carbono; tres de estas ya se encuentran en la legislación vigente, mientras que Jalisco, Nuevo León y Coahuila anunciaron iniciativas en 2020, pero estas aún se encuentran en la fase de estudio, o están presentadas como iniciativas ante sus congresos locales; además, algunas se encuentran en tribunales esperando las resoluciones de la Corte por, considerar que no cumplen con lo dispuesto en la Constitución y las normas fiscales respectivas (García, Piquero, Colín, y Aguilera, 2021). Los casos vigentes son los siguientes:

### *Zacatecas*

Fue el primer estado en proponer impuestos ecológicos. En 2017, el poder ejecutivo planteó la creación de cuatro tipos de gravámenes,<sup>13</sup> de los cuales solo prosperaron dos (emisiones GEI y a suelo, subsuelo y agua), al ser validados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SJN).<sup>14</sup> El primero, y tomando en consideración que la entidad federativa tiene como una de sus principales fuentes de riqueza el sector minero, consistió en gravar la extracción de materiales por volumen de metros cúbicos, aplicando una cuota equivalente al 20%, de acuerdo con el costo de producción. El segundo se orientó hacia las emisiones de gases GEI a la atmosfera, aplicando una cuota de \$250/tCO<sub>2</sub>e; el tercero fue a la emisión de contaminantes a suelo, subsuelo y agua, con una cuota de \$25 pesos por cada 100m<sup>2</sup> de suelo y subsuelo afectado, y de \$100 pesos por cada m<sup>3</sup> de agua contaminada; el cuarto impuesto fue sobre el depósito o almacenamiento de residuos, cuya base gravable era la cantidad de residuos depositados en los vertederos públicos o privados, con una cuota de \$100 pesos por tonelada.

Sin embargo, aunque establece un destino prioritario de lo recaudado hacia las áreas afectadas por el daño ambiental, lo cierto es que la creación

---

13. *Periódico Oficial del Gobierno* del estado de Zacatecas, 31 de diciembre de 2016.

14. Las sentencias de la SCJN a los amparos contra la creación de los cuatro impuestos ecológicos por violar los principios tributarios o ámbitos de competencia de la Federación se pueden consultar en las ejecutorias del 23 de octubre de 2020. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=29531&Clase=DetalleTesisEjecutorias>.

de estos cuatro impuestos responde a fines recaudatorios, ya que en su exposición de motivos solo hace alusión al sistema centralizado de la recaudación que mantiene a los estados y municipios sin recursos suficientes para hacer frente al gasto público.

### *Baja California*

En 2020 se aprobó un impuesto al carbono por \$0.17 por litro o kg de CO<sub>2</sub> (\$170/tCO<sub>2</sub>e) que se aplicaría a la venta de gasolina, diésel, gas natural y gas licuado.<sup>15</sup> Sin embargo, la medida fue impugnada por el gobierno central,<sup>16</sup> por considerar que invade competencia federal en materia impuestos a los hidrocarburos.

### *Tamaulipas*

El congreso del estado aprobó en 2020 un impuesto al carbono de tres veces el valor diario de la unidad de medida y actualización (UMA) por tonelada (\$268.8/tCO<sub>2</sub>e)<sup>17</sup> a fuentes de contaminación del sector productivo mayores de 25 tCO<sub>2</sub>e de GEI mensual.<sup>18</sup> El destino de la recaudación se plantea para gastos relacionados con el cambio climático. Debido a que su vigencia se inició en 2021, todavía presenta amparos por resolver.

## **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

Los ODS, en particular el objetivo 13, referido al cambio climático, marcaron la pauta del aumento en la implementación de la fiscalidad ambiental como una medida de política pública para dar cumplimiento a los acuerdos internacionales por los países firmantes. La meta principal perseguido

---

15. Congreso del Estado de Baja California. Comisión de Hacienda y Presupuesto. Dictamen núm. 65 24 de abril de 2020.

16. Véase la controversia constitucional interpuesta por el Poder Ejecutivo Federal con expediente 119/2020.

17. \$89.62 pesos diarios sobre la base del valor de la UMA en 2021.

18. *Periódico Oficial del Gobierno* del estado de Tamaulipas, 29 de julio de 2020.

con la implementación de este tipo de mecanismos fiscales es la reducción de GEI cuyas emisiones están afectando la temperatura del planeta.

Aunque esta medida enfrenta duras críticas por los enfoques económicos ambientalistas, por seguir soluciones basadas en el mercado, los impuestos ecológicos y los mercados de carbono han resultado ser los instrumentos más utilizados, tanto por los gobiernos centrales como por los subnacionales. Las ventajas de su uso radican, por un lado, en su capacidad de incidir en el comportamiento de personas y empresas para modificar procesos de producción y patrones de consumo tradicionales por otros más sustentables, y, por el otro, en su potencial recaudatorio para utilizarlo, como una doble utilidad, cuando se destina al gasto específico orientado a la mitigación o la adaptación al cambio climático.

Asimismo, para que los gobiernos no enfrenten resistencias en las iniciativas de creación de impuestos verdes, es importante que cumplan con los requisitos legales y principios económicos durante el proceso de su diseño. El apego a los principios tributarios y fiscales que les marca la normatividad les evitará impugnaciones y amparos que solo atrasan su implementación y, en el peor de los casos, llevan a su anulación, como les sucedió a los estados mexicanos, que, a pesar de haber dado los primeros pasos desde 2017, hasta el periodo que abarca este estudio aún no han logrado implementar las iniciativas en tres entidades federativas, y en las otras se ha logrado solo de manera parcial, por problemas de diseño que aún los mantiene en tribunales.

Finalmente, es importante señalar que, no obstante los avances en materia impositiva en México, la cobertura de los sectores que contaminan aún es baja. Los impuestos a la gasolina, el diésel y los combustibles fósiles incluidos en 2014 resultan insuficientes para dar cumplimiento a los acuerdos a que se comprometió México en los NDC para 2030, por lo que se sugiere incluir otras actividades altamente contaminantes, como el acero y el aluminio, así como las actividades agropecuarias y otros combustibles fósiles, como el carbón y la actividad minera, que han demostrado ser altamente contaminantes, sin que hasta el momento existan medidas fiscales para que internalicen sus costos.

## REFERENCIAS

- Alatorre, J. E., Caballero, K., Ferrer, J. y Galindo, L. M. (2019). *El costo social del carbono: una visión agregada desde América Latina*. CEPAL. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11362/44423>.
- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. (2018). Global Inequality and Policy. The Elephant Curve of Global Inequality and Growth. *AEA Papers and Proceedings* (108), 103-108. Disponible en: doi: <https://doi.org/10.1257/pandp.20181073>.
- Barkin, D. (2017). La economía ecológica desde abajo. En A. Azamar Alonso, D. Escobar Moreno, y S. Peniche Camps (Coord.). *Perspectivas de la economía ecológica en el nuevo siglo*. Universidad de Guadalajara. Fondo Editorial Universitario.
- Carpintero, Ó. (2017). Nicholas Georgescu-Roegen: de heterodoxo a disidente. *Economía crítica* (23), 140-151. Disponible en: [http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/OscarCarpintero\\_Nicholas-Georgescu-RoegenPresentacion-.pdf](http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/OscarCarpintero_Nicholas-Georgescu-RoegenPresentacion-.pdf).
- Castillo Galvis, S. H., D'Janon Donado, M. L. y Ramírez Nárdiz, A. (2019). El control de convencionalidad y el diálogo judicial frente al medio ambiente como sujeto de protección y reparación. *Cuestiones Constitucionales* (41), 397-428. Disponible en: doi: <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2019.41.13952>.
- Corbacho, A., Fretes Civils, V. y Lora, E. (2013). *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo*. BID. Washington DC: Fondo de Cultura Económica.
- Foladori, G. (2001). *Controversias sobre sustentabilidad*. Porrúa, México: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- García, J., Piquero, E., Colín, D. y Aguilera, F. (2021). Impuestos al carbono en estados mexicanos, *Plataforma Mexicana de Carbono*, 22 de abril. Disponible en: <https://www.mexico2.com.mx/uploads/mexico/carbonomx.pdf>.
- González Hidalgo, M. y Puig Ventosa, I. (2019). *Propuestas de fiscalidad ambiental: avanzando hacia un mundo más justo y sostenible*, 29 de enero. Disponible en: [https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/01/PRO-PUESTAS-DE-FISCALIDAD-AMBIENTAL-ONG\\_ENERO-2019.pdf](https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/01/PRO-PUESTAS-DE-FISCALIDAD-AMBIENTAL-ONG_ENERO-2019.pdf).
- González Velasco, J. (2009). *Energías renovables*. Reverté. Barcelona, España
- Hope, C. y Newbery, D. N. (2006). Calculating the Social Cost of Carbon. *University of Cambridge*. file:///C:/Users/angel/Downloads/074926EPRG0720.pdf.
- International Carbon Action Partnership (2016). *Comercio de emisiones en la práctica: manual sobre el diseño y la implementación de sistemas de comercio de emisiones*. T. W. Bank. Disponible en: [https://icapcarbonaction.com/es/?option=com\\_attach&task=download&id=466](https://icapcarbonaction.com/es/?option=com_attach&task=download&id=466).

- IPCC (2018). *Resumen para responsables de políticas. Calentamiento global de 1,5 °C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza.*
- Masson-Delmotte V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P. R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor y T. Waterfield (Ed.).
- Martínez Allier, J. (2021). El imperativo de la perspectiva ecológica. En S. Peniche Camps y G. Martínez Romero (Coord.). *Nuevos horizontes educativos a favor de la naturaleza*. Guadalajara, Jalisco, México: Universidad de Guadalajara.
- Molina, M. J. y Rowland, F. S. (1974). Stratospheric Sink for Chlorofluoromethanes: Chlorine Atom-catalysed Destruction of Ozone. *Nature*, p. 249. U. de California.
- Morandín Ahuerna, I. y Contreras Hernández, A. (2017). Sustentabilidad: ética, complejidad y transdisciplina. En A. Azamar Alonso, D. A. Escobar Moreno y S. Peniche Camps. *Perspectivas de la economía ecológica en el nuevo siglo*. Universidad de Guadalajara, Fondo Editorial Universitario.
- Rosen, H. S. (2008). *Hacienda pública*, 8ª ed. Madrid: McGrawHill/Interamericana de España.
- Sandoval Cabrera, P. (2018). Racionalidad de mercado versus racionalidad ecológica: una crítica al mal llamado “pensamiento único” en economía y ciencias sociales. *Expresión económica* (40), 67-84.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2020). *Contribución determinada a nivel nacional*. México. Versión actualizada 2020. Disponible en: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Mexico%20First/NDC-Esp-30Dic.pdf>.
- Sen, A. (2001). *La desigualdad económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SHCP (2021). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*. Informe anual a la Cámara de Diputados. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: [https://www.finanzas-publicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/congreso/infoanual/2021/ig\\_2021.pdf](https://www.finanzas-publicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2021/ig_2021.pdf).
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. México: Taurus
- Stiglitz, J. E., y Rosengard, J. K. (2015). *La economía del sector público*, 4ª ed. Barcelona: Antoni Bosch.
- The World Bank (2021). *Carbon Pricing Dashboard*, abril. Disponible en: [https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map\\_data](https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data).



*Gobernanza internacional y neocolonialismo.*  
*Aproximaciones desde los objetivos de desarrollo sostenible (ODS ONU)*  
se terminó de editar en mayo de 2022  
en los talleres de Ediciones de la Noche  
Madero #687, Zona Centro  
44100, Guadalajara, Jalisco, México.

El tiraje fue de 250 ejemplares

[www.edicionesdelanoche.com](http://www.edicionesdelanoche.com)

**E**l presente libro es una sumatoria de esfuerzos que hacen un énfasis crítico a las obsolescencias en relación con la calidad, la pertinencia, el humanismo, la equidad y la autonomía que limitan su conjunto a la función social y evidencia contradicciones con una postura crítica, bajo argumentos que ponen de manifiesto los principales problemas que han hecho de los análisis del sistema político una práctica distante de la racionalidad internacional.

La propuesta de este libro se sustenta en un método derivado del análisis institucional que permite sistematizar la investigación documental y el resultado de reconstrucciones históricas, conceptuales, disciplinares y contextuales, que se hacen presente en aspectos nacionales e internacionales desde tres ejes fundamentales: 1) el contexto de los ODS, 2) los fundamentos teóricos y fenomenológicos que caracterizan la Agenda 2030, y 3) las implicaciones de las 169 metas en la resolución de conflictos.



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
*Centro Universitario de la Ciénega*

ISBN 978-84-18791-69-7



9 788418 791697