

Artículos

Ciencia y compromiso ante cualquier desafío: lo que nos deja el Covid-19

María Lilia Cedillo Ramírez

Estado y políticas públicas en México. Hacia un Estado capaz o fallido

José Luis Méndez Martínez

Impacto de las variables institucionales en la participación electoral en México

Lorenzo Córdova Vianello

La administración pública y las políticas públicas. Sus relaciones e influencia mutua

Omar Guerrero Orozco

Afrontando el estrés laboral en el periodismo. Las identidades profesionales y la solidaridad como recursos

Sallie Hughes

Teoría económica, economía del comportamiento, capital social y pandemia. Comentarios sobre su relevancia actual

Mario Miguel Carrillo Huerta

Los votos y los votantes en México. Una aproximación teórica y empírica

Leonardo Antonio Valdés Zurita

Aceptación de manuscritos a Gobierno y Desarrollo

GOBIERNO y DESARROLLO

Año 5

Febrero, 2022 - Mayo, 2022

Número 11

**INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO
Y DESARROLLO ESTRATÉGICO**

BUAP

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

María Lilia Cedillo Ramírez

Rectora

José Manuel Alonso Orozco

Secretario General

Ygnacio Martínez Laguna

Vicerrector de Investigación y Estudios de Posgrado

Dr. Francisco José Rodríguez Escobedo

Director del ICGDE

GOBIERNO y DESARROLLO

Revista del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP

Dirección

Dr. Mario Miguel Carrillo Huerta

Consejo Editorial

Humberto Ríos Bolívar (Escuela Superior de Economía, IPN); Javier Delgadillo Macías (Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM); Sergio Flores González (Facultad de Ingeniería, BUAP); Dieter Nohlen (University of Heidelberg); Cristiano Raccanello (Fundación Universidad de las Américas-Puebla.); Mariela Morales Antoniazzi (Instituto Max Planck); Marcelo Cavarozzi (Universidad Nacional de San Martín, ARG); Ismael Crespo Martínez (Universidad de Murcia, ESP); Mario Miguel Carrillo Huerta (ICGDE-BUAP)

CINTILLO LEGAL

GOBIERNO y DESARROLLO, año 5, no. 11, **febrero 2022 - mayo 2022**, es una publicación cuatrimestral editada por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, con domicilio en 4 Sur No. 104 Centro Histórico, Puebla, Pue., C.P. 72000, y distribuida por el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, con domicilio en Av. Cúmulo de Virgo s/n. Acceso 4 CCU, Puebla, Puebla C.P. 72810, tel. (222) 2295559. Editor responsable: Mario Miguel Carrillo Huerta, mario.carrillo@correo.buap.mx. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2019-072914410600-102, ISSN 2954-3436, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Cultura. Con Número de Certificado de Licitud de Título y Contenido No: 17191, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa en los talleres gráficos de Juan S. Sánchez Domínguez (promoimagensi@gmail.com), con domicilio en Prolongación de la 16 Sur no. 9513, Colonia Granjas de San Isidro, Puebla, Puebla, C.P. 72574. Este número se terminó de imprimir en octubre de 2021 con un tiraje de 250 ejemplares. Costo del Ejemplar: Gratuito.

Las opiniones expresadas por los autores es bajo su responsabilidad personal y no reflejan necesariamente la postura de los editores de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

ÍNDICE

Artículos

- Ciencia y compromiso ante cualquier desafío: lo que nos deja el Covid-19 1
María Lilia Cedillo Ramírez
- Estado y políticas públicas en México. Hacia un Estado capaz o fallido 13
José Luis Méndez Martínez
- Impacto de las variables institucionales en la participación electoral en México 27
Lorenzo Córdova Vianello
- La administración pública y las políticas públicas. Sus relaciones e influencia mutua 45
Omar Guerrero Orozco
- Afrontando el estrés laboral en el periodismo. Las identidades profesionales y la solidaridad como recursos. 57
Sallie Hughes
- Teoría económica, economía del comportamiento, capital social y pandemia. Comentarios sobre su relevancia actual 69
Mario Miguel Carrillo Huerta

Los votos y los votantes en México. Una aproximación teórica y empírica	83
<i>Leonardo Antonio Valdés Zurita</i>	
Aceptación de manuscritos a <i>Gobierno y Desarrollo</i>	107

CIENCIA Y COMPROMISO ANTE CUALQUIER DESAFÍO: LO QUE NOS DEJA EL COVID 19

María Lilia Cedillo Ramírez¹

Esta pandemia nos cambió la vida a todos. En algunos en mayor medida que en otros, pero finalmente, el causante de que todo el mundo esté literalmente de cabeza es este virus que se llama SARS CoV-2, el que, como todos sabemos, es el causante de la enfermedad llamada COVID-19.

Esta enfermedad apareció en diciembre de 2019 en una población llamada Wuhan, China, en particular, en un mercado de mariscos y de animales exóticos. La aparición de nuevos virus no es un evento aislado. A lo largo de la historia de la humanidad se ha dado en repetidas ocasiones; en promedio aparecen cada año 1.5 nuevas enfermedades causadas por bacterias o virus, aunque no todas causan una pandemia. Desafortunadamente, ésta sí fue el caso. Este virus se supone estaba en una especie animal, en el murciélago, de donde pasó al pangolín y de manera accidental al humano. Se supone que se debió a un mal manejo de la carne en el mercado ya referido.

Esos virus habitualmente son de especies específicas, es decir, se quedan en las especies en las cuales ellos son los habitantes naturales; sin embargo, en el caso del SARS CoV-2, pasó al humano, se replicó en el humano y, además, el hombre ha sido capaz de transmitirlo a otro humano. Muchos virus nunca dan este paso; algunos tardan años en hacerlo, pero SARS CoV-2, para desgracia nuestra, lo hizo de una manera muy eficiente.

Este virus recibe su nombre de Coronavirus debido a que en su superficie tiene una espícula que le da la apariencia de una coronita; su cápside tiene forma de una corona. Este coronavirus tiene familiares cercanos, incluidos los Alfa-coronavirus, la mayoría de ellos causantes de resfriados comunes, de

¹ Directora del Centro de Detección Biomolecular de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Nota del editor. Actualmente, la doctora Lilia Cedillo Ramírez es Rectora de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

esos resfriados que nos afectan cada año o dos veces al año. Sin embargo, se parece más a SARS-CoV y a MERS-CoV, que son beta-coronavirus y que ya también causaron pandemias. En 2002, SARS-CoV causó una pandemia del mismo nombre, SARS, que afectó a 8 mil 46 personas, causándole la muerte a 774 de ellas y afectando a personas de 32 países distintos, con una tasa de letalidad de 10 por ciento, mientras que MERS-CoV causó una pandemia en el año 2012, apareciendo en el Oriente Medio e infectando a 2 mil 494 personas, causándoles la muerte a 858 y afectando a personas de 27 países, con una tasa de letalidad del 3.5 por ciento, menor que la que tenemos actualmente debido a SARS CoV-2, causante de COVID.

En el caso de este virus, como en toda batalla, uno debe conocer al enemigo para saber cómo combatirlo. SARS CoV-2 es un virus envuelto, es un virus que cuando se replica en las células y sale se lleva su cobijita, se lleva un pedazo de la membrana de la célula que infectó, lo que a nosotros nos da ciertas ventajas. ¿Por qué? Porque esa cubierta está hecha de lípidos, o sea, grasa, y de algunas proteínas, por lo que, si nosotros nos lavamos bien las manos o usamos algún solvente orgánico como el alcohol, presente en el gel antibacterial, por ejemplo, lo que vamos a hacer es desestabilizar esa cubierta del SARS CoV-2 y con eso desestabilizar al virus. De ahí que uno de los aliados más importantes en esta pandemia sean las medidas higiénicas, el lavado de manos y el uso de gel antibacterial, entre otros.

Otra de las medidas que siempre nos mencionan es la sana distancia. ¿Por qué? Porque cuando nosotros hablamos, comemos, nos reímos, cantamos, gritamos, podemos expulsar al virus y éste se va a desplazar hasta 1.5 ó 2 metros de distancia; de ahí que la sana distancia sea 1.5 metros, es decir, nosotros no debemos estar a menos de 1.5 metros de otra persona. El uso del cubrebocas, que obviamente va a protegernos, protege tanto a la persona que lo usa como a quienes rodean a la persona que lo está usando; por eso es importante que todos usemos el cubrebocas cuando no estemos en casa. Cuando salimos, o cuando tomamos las llaves de la casa, o las mujeres la bolsa, hay que tomar el gel antibacterial y el cubrebocas, que son elementos indispensables.

Como ya lo he dicho, este virus tiene una espícula que le da la forma de corona y está formada por una proteína llamada proteína S. Esta proteína S, juega un papel muy importante en la infección causada por este virus. ¿Por qué? Porque esta proteína es literalmente la llave que le abre al virus la puerta de entrada a las células que va a infectar; si nosotros bloqueamos a esa proteína S, bloqueamos también la entrada del virus a la célula que puede infectar y con

ello evitamos la enfermedad. Es, por ello, que la mayoría de las personas que han trabajado en la elaboración de una vacuna han escogido a la proteína S como su blanco.

Este virus, como ya se había comentado, es un virus que se transmite por la vía aérea. Se sabe que al principio de la pandemia cada persona infectada podía contagiar a tres personas más. Este índice, que se llama R_0 , actualmente ha aumentado porque han aparecido variantes que son más infectivas; por ejemplo, la variante de Sudáfrica, la de Reino Unido, o la de Brasil, son variantes que tienen una mayor afinidad por sus receptores y por lo tanto pueden infectar más eficientemente a las células.

Como se transmite por la vía aérea, tenemos problemas para controlar el virus. ¿Por qué? Porque al tener que respirar, le tenemos la puerta abierta. ¿Dónde lo vamos a encontrar? Lo vamos a encontrar en el aire que respiramos, adherido a unas partículas muy pequeñas que se llaman PM 5, pero también lo podemos encontrar en forma de aerosoles, sobre todo si antes de que nosotros pasemos por determinado lugar pasó alguien que estaba enfermo y está exhalando el virus, ya que, a reserva de las condiciones atmosféricas, la temperatura, la humedad, etc., ese virus puede permanecer en el aire hasta 30 minutos. Imagínense si yo voy por la calle o por un centro comercial y hace 30 minutos o menos pasó alguien que estaba enfermo y dejó ahí impregnado al virus en el ambiente, en el aire, yo lo voy a respirar y muy probablemente me voy a infectar. Por eso es importante llevar el cubrebocas para protección propia, y si uno llegara a estar enfermo es para protección de todos los demás. Eso es muy, pero muy importante que lo tomemos en cuenta.

El problema de esta enfermedad es que generalmente tenemos portadores asintomáticos, gente que se ve bien, rebosante de salud, sana, y están teniendo al virus en su tracto respiratorio, principalmente. Estas personas, aun cuando ellas no se enfermen, sí pueden transmitir la enfermedad a otros individuos, miembros de su familia o con quienes convivan.

En dos momentos cuando había pico, o una mayor incidencia de casos de COVID, que fueron en junio-agosto del año pasado y en enero de este año, nosotros realizamos un proyecto para detectar a portadores asintomáticos, y lo que vimos en estos momentos fue que, una de cada 12 personas podía estar positivas al virus estando sanas. Entonces, imagínese ustedes; cada vez que en esa época cuando había pico salía uno a la calle y veía gente en el tianguis, en el mercado o en el supermercado, jugando en las canchas de fútbol o en algún sitio y veíamos a más de 12 personas, decíamos: seguro ahí hay por lo

menos un positivo. Eso es preocupante porque nos da la idea de lo difícil que es contener la enfermedad. Por esta razón, va a costar muchísimo trabajo hacer que desaparezca el virus.

Por otro lado, también se ha visto que hasta el 50 por ciento de las personas que se enferman dos días antes de que empiecen con los síntomas, ellos ya pueden estar transmitiendo al virus. ¿Qué significa esto? Significa que hoy me veo bien, me siento bien, estoy conviviendo con otras personas, y dentro de dos días voy a empezar con signos y síntomas de la enfermedad. Todas esas personas con las que yo conviví hoy, y voy a convivir mañana, van a estar en riesgo porque yo ya estoy en capacidad de infectarlas, aún sin darme cuenta de que estoy enferma o que me voy a enfermar. Eso es lo grave de estas enfermedades; de esta enfermedad causada por SARS CoV-2.

También es importante comentar que este virus se transmite también por objetos inanimados. Todo aquello que una persona enferma pudo haber tocado, ahora se convierte en una fuente de contagio para alguien sano. Hablemos de objetos que tocamos mucho, por ejemplo, la perilla de una puerta, el pasamanos, en el transporte público los asientos, los tubos de los cuales nos asimos para no caernos, ni se diga en el teclado de un cajero automático, el dinero que usamos para pagar, que también puede estar infectado. Entonces, ¿qué recomendamos?, pues desinfectar las superficies y, al mismo tiempo, cuando nosotros las hayamos tocado aplicar un poco de desinfectante o gel antibacterial, si es que nosotros no podemos lavarnos inmediatamente las manos. De ahí la recomendación de siempre: llevar consigo un poquito de ese desinfectante.

Las personas no solamente se pueden infectar del tracto respiratorio por este virus; también se pueden infectar al nivel del tracto gastrointestinal y pasar por un episodio de diarrea. Lo que nosotros hemos visto es que hay personas que no tienen un cuadro respiratorio; universitarios que hemos visto y que tienen solamente un cuadro diarreico y estas personas también están en posibilidad de transmitir al virus; por eso es importante lavarnos las manos después de ir al baño y antes de tomar cualquier alimento.

Debemos mencionar, y es importante que conozcamos cómo opera el virus. ¿Qué pasa con el virus?; es decir, desde que entra a nuestro tracto respiratorio cuando respiramos el aire contaminado por este virus ¿qué le va a pasar? Bueno, puede suceder que inmediatamente encuentre a una célula que tenga receptores que el virus puede infectar; en ese caso, el virus llega a infectar a la célula y como si diera un golpe de Estado se apodera de toda la maquinaria

biosintética de la célula y le ordena que haga copias del virus. Una célula infectada por el virus, por un solo virus, por una sola partícula viral, puede producir hasta 10 mil copias del virus. Entonces imagínense, en un tiempo muy corto el virus va a estar replicándose y vamos a tener una cantidad enorme de virus, lo que nosotros llamamos una carga viral alta.

Puede suceder también que el virus llegue y antes de infectar a una célula se encuentre con una célula buena, una célula nuestra cuya función sea protegernos, que su función sea capaz de discernir entre algo extraño y algo propio. Éstas son las células de nuestro sistema inmune que son capaces de darse cuenta de que ese virus es algo extraño y que nos puede causar daño. Estas células son fagocitos, es decir, macrófagos, polimorfos nucleares, células que detectan algo extraño y literalmente se lo comen, o sea, lo fagocitan; cuando lo fagocitan lo digieren y, en ese proceso de digestión cuando están llevando al cabo el proceso para eliminar al virus, se dan cuenta que el virus es un enemigo difícil, que no van a poder controlarlo, que no va a ser tan fácil eliminarlo y esa célula fagocítica pide ayuda, y su manera de pedir ayuda es producir unas moléculas que se llaman citocinas.

Literalmente, las citocinas son como las señoras chismositas que nunca faltan en cualquier vecindario, calle, colonia, conjunto habitacional, o como quieran llamarle, y que andan viendo qué les pasa a los vecinos, qué hacen, qué no hacen. Las citocinas son así: van a llevar ese mensaje de pedir ayuda a diferentes lugares; pueden llevar ese mensaje al hipotálamo, y entonces aparece la fiebre como respuesta a este mensaje; pueden llevar el mensaje a la médula ósea para que sintetice más células que combatan al virus; pueden llevarlo también al hígado y éste va a producir proteínas R activa, que es una proteína de fase aguda o ferritina, que es otra proteína de fase aguda. La ferritina, por ejemplo, tiene como función, entre otras, servirnos como biomarcador. En el caso de COVID, cuando la ferritina empieza a aumentar en cantidades importantes, es un signo de que la persona se puede agravar y acabar en el hospital, incluso en terapia intensiva; entonces, sí se puede monitorear a la persona enferma y darse cuenta cuando la ferritina empieza a aumentar.

Por otro lado, las citocinas también se pueden ir al torrente sanguíneo y así como cuando a uno se le descompone el carro y en plena carretera empieza uno a hacer señas para pedir ayuda, las citocinas piden ayuda en esa carretera que es el torrente sanguíneo y a las células que van pasando, que son fagocitos también, que tienen actividad fagocítica, les van a decir sálganse tantito y vengan a ayudar, y eso hace: saca las células fagocíticas, se las lleva al sitio

donde está el virus, dónde está el foco de infección y ahí de alguna manera está facilitando del proceso de eliminación del virus.

Pero también hay moléculas citocinas que son proinflamatorias, que lo que hacen es favorecer el proceso inflamatorio, que tiene varias funciones, entre las que está el impedir que el enemigo, en este caso el virus, llegue a otros lugares; le marcan un límite al virus en el proceso inflamatorio. Pero si ese proceso inflamatorio es muy exagerado, se da una hiperinflamación que puede perjudicar el funcionamiento de los órganos y tejidos. Imagínense, nuestros pulmones inflamados no van a estar funcionando bien y entre otras cosas, ese es uno de los signos que nosotros vemos en las personas que se agravan por COVID.

Entonces, ¿qué va a pasar si estas citocinas son bien chismosas y exageradas? Así como las señoras chismositas que dicen que en el pleito habían 50 peleando y había nada más dos personas, lo mismo va a pasar en nuestro organismo si las citocinas se desregulan y empiezan a sintetizarse progresivamente. En ese caso, se puede producir algo que conocemos con el nombre de tormenta de citocinas, que es una respuesta exagerada sin control hacia este virus que nos está atacando. Esa tormenta de citocinas equivale a una bola de nieve que después se convierte en una avalancha que ya nadie puede parar, ya no hay forma de contenerla y que, finalmente, es la causante, entre otras cosas, de la falla orgánica múltiple y de la muerte del paciente por COVID.

Es muy importante no llegar a la tormenta de citocinas, evitar que una persona llegue hasta ahí; lo difícil es cómo hacerlo y saber quién se va a ir hacia esta respuesta exagerada del sistema inmune y quién no. Nosotros hemos visto que hay un factor genético; hemos visto entre los miembros de la comunidad universitaria que hay personas a las que les va muy bien; familias completas que cursan un COVID bien tranquilo, casi asintomático, pero hay personas, familias completas, a las que les va mal y que incluso pueden perder a uno o dos de sus miembros. Es muy importante que todos tengamos conciencia de que no sabemos cómo nos va a ir ante esta enfermedad y que, por ello, tenemos que cuidarnos.

¿Qué es importante que sepamos? Hasta ahorita ya vimos que algo que juega un papel importante es la proteína S; esa proteína S va a ser el blanco de las vacunas. Desde que apareció la pandemia, más de 100 diferentes grupos de investigación empezaron a trabajar en la elaboración de vacunas. Muchos de estos grupos tienen mucho prestigio y muchos años de trayectoria

en investigación; la mayoría tienen 10, 20, 30 años trabajando en la elaboración de vacunas para prevención de otros microorganismos. Pero en este caso, toda esa tecnología, todo ese conocimiento se aplicó para SARS CoV-2 y para prevenir la enfermedad COVID; de ahí que nosotros ahora, a menos de un año, tengamos vacunas eficaces y eficientes.

Todas las vacunas que vemos que se están aplicando ahorita fueron probadas en diferentes etapas; la primera, en modelos animales para ver si de verdad protegía y era segura; la segunda ya fue en personas, en humanos, checando los dos aspectos: que protejan y que sean seguras. Las vacunas tienen tres fases de prueba en humanos: la fase uno, donde se prueba en 80 personas, como mínimo; la fase dos, donde se prueba en un mínimo de 300 personas y, la fase tres, donde la vacuna se prueba en por lo menos 3 mil personas. Si pasan estas fases, es decir, si vemos que han pasado todas estas fases, entonces decimos que protegen y son seguras. La mayoría de las vacunas que ahorita se están usando en fase tres, se probaron en 10 mil personas, y algunas en 20 mil, 30 mil ó 40 mil personas, entre las que hay de diferentes etnias, de diferente edad, de diferentes estilos de vida, con enfermedades que ya podían traer de base y, en todas ellas, se tenía que ver cómo reaccionaban, si reaccionaban de manera adecuada o no. Por lo tanto, las vacunas que ahorita estamos usando son vacunas seguras, son vacunas en las que podemos confiar.

Ahora, las vacunas no son el remedio milagroso, no son esa medicina que nos va a salvar de la pandemia, ¡no! Son una ayuda muy importante porque, como yo les pongo a veces de ejemplo a mis alumnos, si yo sintetizo mil anticuerpos y me enfrento a 5 mil partículas virales y, porque yo creo que ya estoy protegida me quito el cubrebocas y convivo con mis amigos y me olvido de todas las medidas higiénicas, lo que va a pasar es que en el camino me puedo encontrar a 5 mil partículas virales, y mis mil anticuerpos que hice con la vacuna me van a servir de muy poco para evitar una infección; a lo mejor me da leve o moderada, pero yo sí puedo contagiar a otra persona. Entonces es importante que, a pesar de que estemos vacunados nos sigamos cuidando. ¿Hasta cuándo debemos seguir cuidándonos? Hasta que por lo menos el 70 por ciento de la población esté inmune por haber sido vacunada; en ese momento podemos bajar la guardia, antes no.

Regresando un poco el tema de las vacunas, debe decirse que existen diferentes tipos de vacunas. Algunas de ellas utilizan al virus completo y otras, sólo una parte de él. Entre las que usan una parte del virus se tienen las llamadas vacunas génicas, que son vacunas totalmente artificiales construidas

en su mayoría por el hombre. Estas vacunas tienen como característica ser muy seguras, porque la persona no se va a enfermar, no se puede infectar; pero las vacunas génicas pueden hacer uso de algunos elementos del virus. Por ejemplo, las que usan RNA mensajero lo que hacen es exponer este RNA en una envoltura que los cubre de proteínas y así se administra en forma de inyección, llega a nuestras células de músculo en el brazo y ahí las células de músculo empiezan a producir la proteína S. Esta vacuna lleva la información para que se sintetice proteína S, que va a estimular a nuestras células del sistema inmune para que ahora produzcan anticuerpos y nos protejan.

Las vacunas que usan RNA mensajero son muy seguras porque, una vez que hizo que se produjera proteína S, el RNA mensajero se inactiva, lo eliminamos, no se mezcla con nuestro DNA, no lleva un chip, no nos causa problemas. Como ejemplos de estas vacunas con RNA mensajero tenemos a las de Pfizer y de Moderna. La de Moderna no se está aplicando en México, pero la Pfizer sí; son vacunas que son muy susceptibles a la temperatura, por lo que hay que conservarlas a temperaturas muy bajas, de menos 60 a menos 80 grados.

También, tenemos a las vacunas génicas que usan vector viral, es decir, usan el caparazón de un adenovirus y este adenovirus no nos causa daño a nosotros; es un virus no replicativo, es decir, no se va a replicar cuando entre a nuestro cuerpo y no nos puede causar daño. Este caparazón que usaron de un adenovirus puede ser un adenovirus de humano, como 526, o puede ser de chimpancé; el de chimpancé lo usa AstraZeneca para su vacuna, y el adenovirus 526 lo usa Sputnik. Una combinación de esos dos adenovirus es usada para las vacunas de Cansino y de Johnson & Johnson. Todas ellas, lo que hacen es que su DNA, cuando llega a nuestras células de músculo, hacen que se produzca proteína S y esa proteína estimula a nuestras células del sistema inmune y, por lo tanto, quedamos protegidos contra la entrada del virus.

Por otro lado, tenemos a las vacunas que usan el virus completo, como la Sinovac. Sinovac no usa una fracción del virus, sino que usa todo el virus completo; pero también es una vacuna protectora. Todas protegen en mayor o menor medida contra las enfermedades de COVID leves; es decir, por ejemplo, Pfizer protege muy bien y ni siquiera una infección leve nos va a dar, pero, independientemente de su eficacia, todas tienen casi un 100 por ciento de eficacia para evitar los casos graves de COVID y la muerte.

Entonces, son buenas vacunas. ¿Cuál es la mejor vacuna?, la que me hayan puesto, definitivamente. ¿Por qué?, porque esa va a evitar que yo

llegue a un hospital en caso de que me enferme o de que pueda fallecer por la enfermedad; entonces, por ese sólo hecho hay que confiar en ellas. ¿Qué tan seguras son estas vacunas? Hemos oído muchas versiones de que AstraZeneca, por ejemplo, produce trombos y a la gente le entra la desconfianza, pero hay que ponerlo en el contexto en el que se da. Se han aplicado más de 17 millones de dosis de AstraZeneca y solamente se han documentado 37 casos, probablemente de trombosis asociada a la vacunación. Esto, si lo ponemos en términos de probabilidad, significa que dos personas por cada millón de personas vacunadas con esta vacuna de AstraZeneca podrían desarrollar un evento trombótico, es decir, la formación de esos trombos. Si lo vemos en términos de probabilidad, sería de 0.0004 por ciento. El solo hecho de tomar píldoras anticonceptivas en mujeres tienen riesgo de desarrollar un evento trombótico mucho mayor (de 0.05 a 0.12 por ciento); el hecho de fumar nos da un riesgo de desarrollar un evento trombótico de 0.18 por ciento, y el tener COVID nos pone en riesgo de desarrollar un trombo en 16.5 por ciento. Entonces, no hay nada que temer con el .0004 por ciento de riesgo que tenemos si nos vacunamos, y eso, en el supuesto de que las vacunas sí estén asociadas con el desarrollo de eventos trombóticos.

¿Qué es importante? Cuando nosotros no nos queramos enfermar y empezamos con signos y síntomas de la enfermedad, es muy importante que nos hagan las pruebas de diagnóstico; la técnica de PCR en tiempo real es la más confiable, y nosotros le llamamos estándar de oro. Es importante que la persona se la realice para detectar si está presente el virus o no; también hay pruebas rápidas, incluida la prueba que detecta anticuerpos y que nos hacen pinchándonos el dedo con unas gotitas de sangre. Pero también tenemos la prueba rápida que la gente identifica como ‘de antígenos’, a la que le han dado el nombre de la prueba del hisopo. Estas pruebas de sangre que miden anticuerpos se deben usar solamente siete días después; cuando uno ya tiene por lo menos siete días de tener signos y síntomas de la enfermedad; no antes, porque nos va a dar un falso negativo, y la prueba de antígeno solamente funciona cuando tenemos cargas virales altas; si no tenemos una carga viral alta nos puede dar un falso negativo.

Desde que apareció la pandemia, en el Centro de Detección Biomolecular de la BUAP empezamos a hacer las pruebas de diagnóstico de esta enfermedad, como parte de un proyecto de investigación realizada para conocer algunos aspectos epidemiológicos de esta enfermedad, pero también con la intención de ayudar a la comunidad universitaria. Y gracias a un apoyo que nos ha

otorgado el Doctor Alfonso Esparza, nuestro rector, estas pruebas son gratuitas para todos los universitarios y para sus familiares cercanos. Las pruebas se toman en la comodidad del auto de las personas para que no se expongan, o si vienen a pie, también se toman estas muestras en un lugar adecuado y se procesan ya en el laboratorio.²

Para finalizar ¿qué podemos decir? Que sólo el 20 por ciento de todos los casos de COVID van a llegar al hospital, pero de ese 20 por ciento, un porcentaje considerable va a llegar a terapia intensiva, y ahí, el porcentaje de letalidad es muy alto: es del 50 por ciento, es como un volado. Quien entra a terapia intensiva tiene el 50 por ciento de probabilidades de fallecer; por lo tanto, debemos evitar llegar a esta situación, debemos seguirnos cuidando, seguir aplicando todas las medidas que hemos discutido, incluida la vacunación cuando nos corresponda. Pero, sobre todo, debemos cuidar a nuestros seres queridos. Recordemos que cuando nos cuidamos nosotros, cuidamos a los demás; cuando yo me cuido, cuido a los miembros de mi familia. Pero también seamos solidarios con nuestra comunidad, con las personas que han perdido su empleo, con aquellos que están en situaciones graves.

Entonces, debemos tomar en cuenta esto: cuidarnos todos. Y no es el momento de bajar la guardia; por el contrario. Como si fuéramos en una competencia, es probable que esté a lo lejos la meta, pero cuando uno ya va a llegar a la meta, tiene que apretar el paso. Ahora es el momento en el que más nos debemos de cuidar para que pronto salgamos de esta pandemia. Yo sé que lo vamos a lograr; que todos vamos a salir adelante, siempre y cuando nos sigamos cuidando y cuidemos a nuestra familia y a los miembros de nuestra comunidad.

Muchísimas gracias a todas y todos ustedes por su atención.

2 Para concertar una cita y agendar una toma de muestra se tiene que llamar al número telefónico 222-214-0725 de lunes a viernes de 8 de la mañana a 5 de la tarde y un grupo de pasantes, de jóvenes médicos, les va a atender. Les harán una serie de preguntas y si ameritan la prueba por ser sospechosos, les darán las indicaciones del día, la hora y condiciones en las cuales se debe tomar la muestra.

Síntesis curricular

La Doctora María Lilia Cedillo Ramírez nació en la Ciudad de Puebla. Realizó sus estudios de Licenciatura en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP); sus estudios de Maestría y Doctorado en Microbiología en la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional y su posdoctorado en la Universidad de Alabama, en Birmingham Estados Unidos. Se desempeñó como Directora del Instituto de Ciencias de la BUAP; Vicerrectora de Extensión y Difusión de la Cultura; Directora del Centro de Detección Biomolecular; Profesora Investigadora Titular “C” de tiempo completo del Instituto de Ciencias y a partir del 4 de octubre de 2021, Rectora de la BUAP. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Se ha dedicado a la docencia y a la investigación por 39 años. Da clases en las licenciaturas en biotecnología y medicina, en los posgrados de Microbiología y Ciencias Ambientales. Ha impartido 660 cursos en los niveles de licenciatura, maestría y doctorado. Ha dirigido 27 tesis de licenciatura, 19 tesis de maestría y 10 tesis de doctorado. Ha publicado 55 artículos en revistas nacionales e internacionales, 12 capítulos de libros y 5 libros de divulgación científica enfocados en temas relacionados con las enfermedades infecciosas y la salud. Escribe para dos periódicos y tiene una participación semanal en radio y TV BUAP llamada “Bichos buenos y malos”. Le apasiona la investigación científica, la docencia, la divulgación de la ciencia y correr maratones.

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO. HACIA UN ESTADO CAPAZ O FALLIDO

José Luis Méndez Martínez¹

Introducción

El objetivo central de esta conferencia es tratar de responder a la siguiente pregunta: ¿El Estado en México se dirige hacia un Estado fallido o frágil, o hacia un Estado capaz?

Para ello, el orden de los temas la presentación que estaré revisando con ustedes, es el siguiente. Inicialmente, hablaré sobre la importancia del estudio del tema de las políticas públicas y del Estado. Luego, sobre la naturaleza y la función del Estado en general. Enseguida, hablaré tanto de la naturaleza y perspectiva del Estado mexicano en los años recientes y en la actualidad, como de los distintos tipos de Estado en México y de los resultados de políticas públicas. Después, abordaré sobre el qué se puede hacer para mejorar la situación en la que se encuentra el Estado en nuestro país. Al final, compartiré algunas conclusiones generales.

Me gustaría comentar que esta conferencia está basada en mi libro más reciente, publicado por el Fondo de Cultura Económica: *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, donde podrán encontrar muchos de los conceptos que son presentados en esta conferencia.

El Estudio de las Políticas Públicas y del Estado

En cuanto a la importancia de estudiar las políticas públicas y el Estado señalaría, por lo menos, dos razones muy importantes para el estudio, sobre todo, de la capacidad del Estado y de esas políticas públicas.

1 Profesor del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, A.C.

La primera razón tiene que ver con el hecho que, cuando un Estado es capaz, su población goza de un bienestar general; hay abundante alimentación, buena salud, educación, y cooperación entre los individuos de esa nación para producir esos bienes públicos. Hay una retroalimentación entre Estado y sociedad y se genera un círculo virtuoso en esas sociedades para generar niveles más altos de bienestar generalizado. En cambio, cuando un Estado es débil, fallido o frágil, su población carece de todos los elementos que acabo de mencionar y, más bien, esas naciones se instalan, por desgracia, en círculos viciosos, que algunos autores han llamado “la trampa del subdesarrollo”, y que representa una situación en la cual los estados no pueden salir del subdesarrollo porque no hay esa retroalimentación, esa cooperación o acción colectiva entre Estado y sociedad; es entonces cuando los estados son débiles o fallidos. Así, el Estado y el bienestar dependen de la calidad de las políticas públicas y, la calidad de las políticas públicas le otorga al Estado, a su vez, su calidad de Estado capaz o Estado débil, o Estado eventualmente fallido.

Una segunda razón tiene que ver no sólo con el bienestar de una nación sino también con algo que debemos valorar, porque es muy importante, que es la identidad cultural, única de cada nación en el mundo, que es preservada precisamente por el Estado. Cuando un Estado es capaz, esa identidad cultural se preserva. La identidad cultural es única en cada nación porque representa la mezcla de distintas culturas a lo largo de la historia, que a su vez se ha expresado en un conjunto de manifestaciones culturales que son de gran importancia para el valor de la humanidad en su conjunto; porque el patrimonio cultural de una nación no es solamente de esa nación, es un patrimonio cultural de toda la humanidad. Entonces, cuando un Estado es débil o fallido, la defensa de esa identidad cultural se debilita e incluso esa expresión y esa riqueza cultural puede terminar prácticamente desapareciendo.

Existen casos de culturas que han ido desapareciendo en la historia por el fracaso de su Estado. El Estado y sus políticas públicas son proveedores de bienes públicos tales como seguridad y educación para una población específica en un momento determinado, pero también el Estado y las políticas públicas son el guardián de bienes intemporales, que son muy valiosos porque representan los valores generales, la expresión de los valores generales de la civilización humana en una determinada nación, expresados en una identidad cultural única. En esa medida, el Estado es una expresión de identidad cultural que, para mí, está constituida en realidad en una unión muy particular de distintas culturas, todas ellas muy valiosas. Cuando falla el Estado se pone en

riesgo el bienestar personal, se pone en riesgo esa identidad cultural que puede terminar desapareciendo, como ha sucedido ya en varios casos a lo largo de la historia. Entonces, viene aquí la importancia de la pregunta siguiente.

¿Es México un Estado Fallido o No?

Este debate comenzó en nuestro país aproximadamente en 2007-2008, cuando en Estados Unidos se publicó un reporte que señalaba que México, junto a Pakistán, eran países donde se podía suscitar un colapso repentino y rápido del Estado ante el ataque del crimen organizado. Por supuesto, este debate sigue hasta hoy; de hecho, una publicación de Puebla reavivó este debate porque hubo un titular donde un organismo en concreto señaló que México se proyectaba al mundo como un Estado fallido. El Gobierno, por supuesto, casi siempre ha rechazado que México sea un Estado fallido; por eso, en esta conferencia decidí abordar este tema para responder a la pregunta de si México es o no es un Estado fallido y, si no lo fuera, qué tipo de Estado tenemos entonces en México.

Este tema nos debe preocupar mucho en México porque, como acabo de señalar, es muy alta la importancia que tiene para una nación la fortaleza o la capacidad de su Estado en términos de la defensa y preservación de su identidad cultural, además de la provisión de bienes como alimentación, educación y salud, entre otros. Me gustaría recalcar un hecho del que no estoy seguro todos estemos plenamente conscientes. México, en términos de identidad cultural, de aportación cultural, tiene una que es única, porque es considerado como una de las cuatro culturas fundacionales de la civilización humana, junto con la cultura Egipcia, la Sumeria o la cultura China; de ese tamaño es el valor de lo que tenemos que preservar en nuestro país.

México ocupa el primer lugar en el continente americano en bienes culturales vistos como sitios de Patrimonio Mundial de la UNESCO, y tiene el sexto lugar en el mundo, en sitios de Patrimonio Mundial de la Humanidad de la UNESCO, esto es, el sexto lugar entre cerca de 190 países. Lo que las políticas públicas deben proporcionar en México es educación, alimentación, salud, y otros recursos, pero se complementan con lo que las políticas públicas y el Estado en México tienen que defender; estamos hablando de las condiciones de bienestar, de un pueblo que es una de las culturas fundacionales de toda la humanidad. Y este es un hecho que yo quisiera recalcar, porque no sólo hay que tomar en cuenta los valores actuales, temporales, sino también los valores intangibles como el patrimonio cultural que un Estado debe defender.

La importancia de estudiar las políticas públicas y el Estado no tiene que ver sólo con cada nación aislada; tiene que ver en general con el mundo. Un Estado frágil, por ejemplo, genera un impacto muy importante para otras naciones, que se vuelve tema de preocupación internacional (en función de fenómenos como la migración, la violación de derechos humanos, la generación de terrorismo) como la guerra entre países y la pérdida de patrimonio cultural que, aunque esté localizado y sea patrimonio de una nación, en realidad debe ser considerado como patrimonio cultural de toda la humanidad. Por todas estas razones, es muy importante estudiar el tema del Estado y las políticas públicas. Pero habiendo señalado la importancia del estudio del Estado, debemos preguntarnos ¿Qué es el Estado?

La Significancia del Estado

Yo abordaría el Estado bajo dos conceptos, dividiéndolo en *Estado antiguo* y *Estado moderno*. El Estado, en general, se puede definir como el conjunto institucional en un territorio delimitado, que tiene el monopolio de la coerción y la decisión de las políticas públicas, legítimas por su origen, pero también legítimas por proveer bienes públicos a través de esas políticas. Así es como yo defino el Estado. Y el Estado puede observarse como el Estado antiguo o el Estado moderno. El Estado antiguo estaba constituido por el rey y su corte, pero el Estado moderno está constituido, al menos en una democracia moderna, por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; es el conjunto institucional en el Estado moderno y le da concreción al Estado.

Entonces, el Estado es el conjunto institucional que en un territorio delimitado tiene el monopolio de la coerción y las decisiones. Pero no es sólo el monopolio de la coerción; también es el monopolio de las decisiones y las políticas públicas. En ese sentido, hay que poner atención no solamente en *Max Weber*, sino también en un conjunto de autores más recientes que han hecho énfasis no sólo en el monopolio de la coerción, como un rasgo del Estado, sino también en el monopolio de la provisión de bienes públicos, entre los cuales puede estar la seguridad. Pero un bien público no es solamente la seguridad. Finalmente, son decisiones y políticas públicas legítimas, es decir, aceptadas a partir de alguna justificación, que ha variado a lo largo del tiempo, por lo que, el Estado está constituido por dos elementos básicos de la legitimidad, dos tipos básicos de legitimidad: la *legitimidad originaria* y la *legitimidad distributiva del Estado*.

La legitimidad originaria tiene que ver, como su nombre lo indica, con la manera en la que se origina la autoridad estatal. En el Estado antiguo esa legitimidad originaria era de tipo divino y, más adelante, de tipo aristocrático. Los reyes, o se veían como descendientes de los dioses, o se veían con una relación específica con los dioses y, eso es lo que les daba su legitimidad. Por supuesto, en el Estado moderno ya no es así. Aquí, la legitimidad de origen se consigue por la elección democrática.

El segundo tipo de legitimidad del Estado moderno, del antiguo, y del Estado en general, es la legitimidad distributiva. Es decir, un Estado no es sólo legítimo por la manera en que se origina; también es legítimo o no por el grado en el que es capaz de proveer un conjunto de bienes públicos. En el Estado antiguo esos bienes públicos eran los básicos: seguridad, alimentación e infraestructura; pero más adelante, ya en el Estado moderno, esa legitimidad distributiva se amplió a un conjunto mucho más grande de bienes, tales como educación, salud y seguridad social. Si un Estado no provee estos bienes, pierde legitimidad y puede ser eventualmente derrocado.

En ese sentido, la legitimidad de todo Estado está basada en esas dos columnas, en esas dos piernas, si se quiere verlo así, porque no puede sostenerse sólo con una pierna; si pierde una de esas dos columnas el Estado, como institución, va a caerse; necesita de ambas para sostenerse. Ya les comenté cómo en el Estado antiguo se tendió a construir estos dos puentes de legitimidad, que permitieron la construcción de las ciudades originarias de la civilización humana. Ya desde el tercer o cuarto milenio antes de Cristo se empezó a dar la provisión de bienes públicos en la forma de construcciones.

En ciudades antiguas esos bienes consistían en templos, murallas, edificios civiles, que fueron proveídos a través de la cooperación generada por el rey. En ese entonces, las ciudades eran, en realidad, ciudades Estado. Lo mismo podemos decir de otras civilizaciones. La cuarta cultura fundacional de la humanidad son los Olmecas, que es la cultura madre de las culturas indígenas mexicanas, y ahí también podemos observar lo mismo: los Olmecas construyeron grandes edificios, tales como pirámides en La Venta, 400 años antes de Cristo, que también fue construida para proveer un bien público.

El Estado moderno está constituido por una legitimidad originaria democrática y una legitimidad distributiva; es la suma de la legitimidad democrática y distributiva lo que da pie a lo que se ha dado en llamar gobernabilidad democrática, que es el objetivo, el ideal de todo Estado moderno, y es con base en el cual, en buena medida, se mide el éxito o el fracaso

del conjunto de los Estados al nivel internacional. Entonces, usualmente se observan, en los estudios sobre el Estado, dos dimensiones: *la dimensión de origen y la dimensión distributiva*.

En términos de origen están todos los estudios electorales de sistemas de partidos. En términos de políticas públicas se habla de los tipos de Estado y se pone el énfasis en la capacidad estatal para proveer bienes públicos y desarrollar políticas públicas. Hay toda una literatura sobre este tema de la capacidad del Estado. Por ejemplo, *Rotberg*, un profesor de la Universidad de Harvard, ha hablado de estados fuertes, estados débiles y estados fallidos, y ha señalado que los estados se mueven entre estas categorías. Cualquier descripción de un Estado del mundo es una fotografía en un momento dado, porque en realidad esos estados se están moviendo, están transitando de un Estado débil a un Estado fallido; de un Estado fallido a un Estado débil; de un Estado débil a un Estado fuerte. No son los estados fenómenos estáticos y están moviéndose y, para *Rotberg*, el principal motor de esa tendencia es el liderazgo político. (Más adelante podremos regresar a este punto).

Hay varios autores que han observado las distintas dimensiones de un Estado capaz; las funciones básicas de un Estado contemporáneo. (No me da tiempo de describir cada una, simplemente las menciono). Pero también hay autores e instituciones que han estudiado el Estado frágil y sus características como, por ejemplo, la *Revista Foreign Policy* y la *Foundation Fund for Peace*, que han generado un índice de estados frágiles, de acuerdo con un conjunto de indicadores. (No me da tiempo de referirlo de manera detallada, pero en el sitio de *Fund for Peace* lo pueden encontrar).

He desarrollado una clasificación propia de los tipos de Estado, que he dividido en tres. El primero, al que se suele llamar Estado fuerte, yo le llamo más bien *Estado capaz*; luego está el *Estado débil* y, finalmente, el *Estado frágil o fallido*. El Estado capaz es aquel que es capaz de proveer gobernabilidad democrática porque provee bienes públicos y tiene legitimidad democrática. El Estado débil, es medianamente capaz y el Estado fallido, es poco capaz o incapaz de proveer esos bienes públicos, generándose, en lugar de gobernabilidad democrática, una ingobernabilidad y, eventualmente, una anarquía y la desaparición de un Estado y, en esa medida la desaparición de una nación.

Haciendo una recapitulación, puedo mencionar el caso de la Mesopotamia actual, donde estaba situado *Nimrud* y, en algunas partes de los estados que ocupan la Mesopotamia actual, ha habido estados capaces, que

han logrado defender el patrimonio cultural y el bienestar de esas poblaciones. Pero, ha habido otros en los que la debilidad estatal ha derivado en guerras civiles, descontento, conflicto, hambre, pobreza, desigualdad y también en la destrucción del patrimonio cultural. Varias de las esculturas que estaban presentes en la ciudad de Nimrud sufrieron la destrucción a partir del debilitamiento del Estado en Siria y en Irak. Nimrud fue atacada, ahora sí que dinamitada, por una de las facciones que han estado presentes en las guerras internas de esos países.

Cuando estudiamos la legitimidad originaria nos concentramos en el tema muy importante del sistema electoral y de partidos; pero cuando nos abocamos a estudiar la legitimidad distributiva, nos abocamos a estudiar las políticas públicas de seguridad, empleo y alimentación, para poder desarrollar una gobernabilidad democrática que sustente el desarrollo nacional. Esa gobernabilidad democrática se consigue, de acuerdo con varios autores, gracias a la combinación de dos elementos: una democracia representativa, que es capaz de proveer *legitimidad originaria* y una *burocracia profesional* que es capaz de proveer bienes públicos; eso conduce al desarrollo nacional.

La falta de cualquiera de estos elementos no logra que se produzca un desarrollo nacional y, más bien, involucra ese círculo vicioso, esa trampa del subdesarrollo. En mi opinión, en México hemos conseguido ya (y aquí ya me voy acercando al tema) una democracia representativa, pero no hemos logrado alcanzar el objetivo de una burocracia profesional que provea de manera eficaz bienes públicos. Esa es la principal columna débil del Estado mexicano y, entonces, el Estado mexicano es un Estado que cojea, que avanza cojeando porque tiene una pierna extremadamente débil, que es la pierna de su burocracia, que todavía no es suficientemente profesional; esto debe ser complementado con una ciudadanía informada, activa y con la participación social.

¿Cómo es Entonces el Estado en México? ¿Es Fuerte, Débil o Fallido?

Aquí, de nuevo está el debate que les mencionaba hace un momento. México está situado en el Índice de Estados Frágiles del *Fund for Peace* en el lugar 98 entre 178 países; estamos como a la mitad, un poquito más abajo de la mitad, siendo el primer lugar el lugar con el índice más *bajo* de fragilidad. Si vemos otros índices, tampoco estamos nada bien, por ejemplo, en términos del rubro de instituciones del Índice de Competitividad Global del *World Economic Forum*.

Ahí, México tiene el lugar 105, entre 149 naciones consideradas para esta medición en particular, siendo el 149 el lugar más bajo. Entonces, estamos más bien cerca del lugar más bajo que del lugar más alto.

En términos de corrupción, México ocupa el lugar 130 entre 180 países, y aunque hemos mejorado un poquito, en 2019 seguíamos estando bastante mal en términos de corrupción. La ciudadanía en México está muy insatisfecha con los servicios que recibe. Hay una medición del INEGI, que seguramente incluye a Puebla, no tengo aquí el dato; pero les voy a dar datos en promedio. En México, según la Encuesta Nacional de Gobierno del INEGI, sólo 47 de cada 100 personas adultas estuvieron satisfechas con los servicios públicos en las entidades federativas; la mitad de los mexicanos, más de la mitad, está altamente insatisfecha con los servicios que le provee el Estado, lo cual nos da una indicación del tipo de capacidad, del grado de capacidad o de incapacidad del Estado en México.

En función de esto, ¿podemos decir que México es un Estado fallido? Si vemos los elementos señalados para un Estado fallido, creo que no tiene todos los elementos de un Estado fallido; sí tiene algunos como una criminalización alta; sí hay un deterioro progresivo de los servicios públicos, pero todavía no estamos en un nivel de alto de conflicto social que involucre búsqueda de venganza entre grupos o movimientos masivos de personas desplazadas. No estamos, creo yo, todavía en ese grado; y en ese sentido, para mí al menos, no estamos ante un Estado fallido.

Pero, si consideramos los indicadores de un Estado capaz, entonces tampoco somos un Estado capaz; no tenemos varios de los elementos que son característicos de un Estado capaz. No tenemos un Estado de derecho efectivo, no tenemos una rendición de cuentas, pero en otros no estamos tan mal. Creo que más o menos existe un mercado en México, el Estado ha mantenido más o menos el monopolio de la violencia legítima, pero, aun así, son elementos que como pueden ver, tampoco los tenemos muy claros. En Michoacán o Guerrero, sobre todo, uno puede observar que hay grupos de autodefensa que ejercen, que tienen el monopolio de la violencia legítima en sus comunidades, aunque no son parte del Estado. Entonces, el monopolio de la violencia legítima no es completo en México.

Por lo anterior, México no es capaz ni es fallido y, por lo tanto, yo lo clasifico como un Estado débil, y así ha sido en los últimos decenios. A veces ha transitado más hacia un Estado fallido. Por ejemplo, con Felipe Calderón, desde mi punto de vista México claramente transitó, empezó a

caminar hacia un Estado fallido. Durante otros gobiernos, por momentos ha parecido caminar hacia un Estado capaz, pero luego se ha regresado. Creo que es interesante preguntarse ¿en dónde está México? ¿estamos estancados en un Estado débil? ¿estamos en este momento tendiendo hacia un Estado fallido, o hacia un Estado capaz?

Creo que esa es una pregunta interesante, la voy a dejar ahorita en suspenso para que sea materia de discusión y, al final, yo daré mi opinión hacia donde considero que México está caminando en estos momentos.

Pero les doy algunos datos importantes que pueden servirles como elementos para formarse su propio juicio sobre hacia dónde está caminando México. Ha habido un apoyo decreciente de la población mexicana a la democracia: del 63 por ciento de apoyo que había de la población a la democracia en 2002, bajamos a 38 por ciento en 2018. Esta es la última medición del Latinobarómetro. Menos de la mitad de la población apoya en este momento el régimen democrático, en mi opinión, en buena medida porque no consideran que les esté proveyendo los bienes básicos que requieren, tales como salud, educación, seguridad.

También, esto se ha manifestado en una reducción muy preocupante del nivel de aprobación presidencial. Por ejemplo, Felipe Calderón inició con un 65 por ciento y terminó con un 50 por ciento; Enrique Peña Nieto inició con un 55 por ciento y terminó con el récord más bajo de todos los presidentes desde que se mide la aprobación, que fue de un 25 por ciento al final de su mandato.

¿Cuáles Han Sido los Efectos de COVID-19 en México? ¿Qué Nos Dice Esta Pandemia Acerca de la Capacidad del Estado Mexicano?

Enseguida les presentaré unas cifras relevantes a ese tema. Según la *Johns Hopkins University*, en el caso de muertes por cada 100 mil habitantes por Covid-19, México ocupa el 13vo. lugar entre las casi 190 naciones del mundo. Como ven, no les estoy hablando del número de muertos en términos absolutos porque creo que esa cifra no es muy precisa; estoy dándoles una cifra que controla, como se dice en la metodología de las ciencias sociales, por el tamaño de la población. Por otro lado, tenemos el primer lugar en muertes de personal de salud, de acuerdo con Amnistía Internacional.

Es cierto que la evaluación de la capacidad estatal mexicana para combatir el COVID-19 es compleja y aún hay que esperar para ver cómo

se desempeña, cómo se desarrolla el COVID. Pero no podemos decir, objetivamente, que México ha sido de los mejores en ese combate; más bien parece haber estado entre los peores. El COVID ha evidenciado las debilidades institucionales en salud que existen en México y agudizará las condiciones de pobreza y desigualdad en nuestro país, así como la capacidad del Estado mexicano para proveer bienes públicos. Ahorita estamos en esta situación con las inundaciones en Tabasco y en Chiapas, con una escasez de recursos muy fuerte para poder realmente atender esos desastres naturales.

El Estado Mexicano y sus Posibilidades de Mejorar

En términos del cuarto tema, el régimen político mexicano tiene una serie de características, que muchos de ustedes conocen; pero esas características hacen que el Estado mexicano sea muy débil, tanto en términos de su poder Ejecutivo como en el Legislativo y en el Judicial. Tenemos un poder Ejecutivo muy débil, con una burocracia muy poco profesional; pese a que se instaló el servicio profesional de carrera en 2003, en realidad el servicio profesional no se ha aplicado como debe ser. Tenemos una baja recaudación fiscal. El Estado mexicano es de los estados más débiles del mundo fiscalmente hablando; recaudamos muy poco porque la gente en México no quiere pagar impuestos. Pero una de las razones de ello es que no observa que esos impuestos le provean bienes públicos con eficacia; entonces, la gente no quiere pagar impuestos porque hemos tenido una larga tradición de corrupción, de que el dinero se va a otros lados, de que el dinero es malgastado.

Entonces, muy pocos pagamos impuestos y el Estado mexicano es uno de los más pobres que existe en el mundo. Pero nuestro Legislativo es un poder muy débil también, con un bajo profesionalismo, aunque ahora ya se está instaurando un servicio de carrera en la Cámara de Diputados. Pero en realidad el profesionalismo es muy limitado y la capacidad de apoyo técnico que tiene el Congreso es muy baja, por no hablar de los gobiernos estatales. Qué les voy a decir de nuestro poder Judicial. Los índices de impunidad reflejan un poder judicial débil. Uno de esos índices es muy interesante y es el que publicó la UDLAP; tal vez ustedes, por estar en Puebla, lo conozcan. Es un índice que mide el grado de capacidad de los poderes judiciales al nivel internacional, y se observa que en México tenemos un nivel muy bajo de capacidad institucional

del poder Judicial; tenemos en promedio 3.9 jueces por cada 100 mil habitantes y eso es el 25 por ciento del promedio mundial de jueces.

El Estado mexicano es muy pequeño; es de los estados con menos funcionarios públicos del mundo, que no ha cambiado mucho en el tiempo, aunque se ha deteriorado un poco recientemente. Nuestro régimen federal es institucionalmente débil; no hay suficientes instancias de coordinación y tenemos ahora un problema grave con la escisión, como ustedes saben, de 10 gobernadores, de lo que hasta ahora había sido una instancia relativamente eficaz de coordinación entre ámbitos de gobierno. ¿Qué se debe hacer? Lo que se tiene que hacer es reforzar la columna profesional del Estado porque, desde mi punto de vista, la columna representativa está suficientemente fuerte para lograr esa gobernabilidad; sin embargo, todas las naciones con las economías más desarrolladas tienen ambas columnas.

El Reino Unido tiene una democracia representativa y una burocracia profesional, lo mismo Francia, Estados Unidos, Canadá, Japón, Alemania; el país desarrollado que ustedes me nombren va a tener ambas, democracia representativa y burocracia profesional. México no tiene ambas; sólo tiene una democracia representativa; no tiene todavía una burocracia profesional. En mi opinión, lo que tenemos que hacer es reforzar esos mecanismos de profesionalismo a través de servicios profesionales de carrera, esquemas de evaluación de resultados y rendición de cuentas, el establecimiento de instancias efectivas de coordinación intergubernamental, entre ámbitos de gobierno, y otra serie de reformas que tenemos que establecer para que la gente confíe en su gobierno, para que la gente vea a su gobierno como una entidad profesional que le va a proveer los bienes públicos que necesita, y esté dispuesta a pagar más impuestos para que ese gobierno tenga una mayor capacidad para poder proveer bienes públicos como hospitales, clínicas, escuelas, edificios; los bienes públicos que desde su origen, como vimos en Mesopotamia, La Venta, China, Egipto, el Estado ha proveído y ocasionan bienestar general.

Conclusiones

México es un Estado débil que tiene algunos indicadores preocupantes; hay un apoyo decreciente de la población mexicana a la democracia; hay una tendencia decreciente a la aprobación presidencial. En el caso del actual Presidente

Andrés Manuel López Obrador, su nivel de aprobación ha bajado 13 puntos porcentuales; de 67 por ciento que tenía en febrero de 2019 a agosto de 2020 (que es el último dato que conseguí la semana pasada), había bajado a 54 por ciento. Claro que él no ha concluido su mandato, por lo que puede subir todavía, pero eso va a depender del grado de efectividad con el que gobierne.

Aparte de todas las necesidades de alimentación y de salud que son muy importantes y que hay que cubrir, México es una de las cuatro culturas fundacionales que tiene mucho que proteger también en términos de patrimonio cultural; hay también un patrimonio cultural intangible, incluida toda la cultura que está representada en danzas, tipo de comida, tradiciones. Urge fortalecer al Estado mexicano; urge mejorar la profesionalización y urge obtener más recursos después de obtener esa mayor profesionalización y rendición de cuentas.

Necesitamos cambios en México producto de liderazgos políticos efectivos y de un Estado profesional, pero la responsabilidad no es sólo de los políticos. Creo que también los liderazgos sociales, los liderazgos universitarios, la capacidad de cada estudiante para cumplir con su papel, que en estos momentos es estudiar y sacar buenas calificaciones, la responsabilidad de cada maestro de preparar lo mejor posible sus clases, todo eso es lo que conduce a un Estado capaz, a un Estado fallido o a un Estado débil.

Creo que todos debemos reflexionar sobre lo que estamos haciendo; hacia dónde va el Estado mexicano y las terribles consecuencias que puede tener su debilitamiento, no sólo en términos de pobreza, de desigualdad, sino también de preservación de una de las culturas fundacionales de la historia de la humanidad. ¿Queremos que México camine hacia la situación de un Estado fallido como Somalia, con sus trágicos campos de refugiados, o queremos que transite hacia un Estado capaz como Francia, que tiene hermosos parques públicos? Ahí está la pregunta.

Muchas gracias por su interés.

Síntesis curricular

Profesor del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México con una trayectoria profesional de 35 años. Se ha dedicado al estudio y la práctica de la función pública, así como a la promoción de un ejercicio profesional de la misma; es investigador nacional nivel III del Sistema Nacional de investigadores. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Harvard, en la Universidad de Pittsburgh y en la Universidad de California, en San Diego. Su más reciente libro se titula *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, editado por el Fondo de Cultura Económica.

IMPACTO DE LAS VARIABLES INSTITUCIONALES EN LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

Lorenzo Córdova Vianello¹

Introducción

Quiero agradecer a los organizadores la posibilidad de tener esta charla en pleno proceso electoral, y a 57 días de que vayamos a las urnas, a lo que será la elección más grande y compleja de nuestra historia democrática. Es un privilegio estar esta tarde con ustedes y les agradezco profundamente.

Quisiera compartir una presentación, si ustedes me permiten: “Las instituciones y la participación electoral de cara a los comicios del 6 de junio de 2021”. Quisiera articular esta conversación con ustedes en cuatro grandes apartados.

- 1) Balance a siete años de la reforma de 2014.
- 2) Riesgos superados en la antesala de la elección de 2021.
- 3) 2021: la elección más grande de la historia... y la más compleja.
- 4) Desafíos de cara a la elección del 6 de junio de 2021... y después.

En el primero de ellos y aprovechando que hace unos días el Instituto Nacional Electoral (INE) cumplió siete años de existencia, heredero de una larga tradición que legó el Instituto Federal Electoral, IFE (hace cinco días, el 4 de abril justamente, se cumplieron siete años), creo que es muy pertinente, de cara a la elección que enfrentamos, hacer un balance de cómo estamos, cuáles han sido los logros y las promesas no concretadas de la Reforma de 2014, porque de ello depende hablar del estado de salud con el que enfrentamos el desafío histórico al que hacía referencia: los comicios de 2021.

1 Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral (INE) de México.

Nota. Conferencia Magistral dictada dentro de los trabajos de la Cátedra Internacional de Opinión Pública WAPOR-BUAP, en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGDE).

En segundo lugar, quisiera hablar de cómo llegamos a donde ahora estamos, y cómo, en los últimos dos años, el Instituto Nacional Electoral ha tenido que enfrentar una serie de retos adicionales, de riesgos que me parece hemos podido conjurar, de cara a la organización de esta elección.

En un tercer momento, quisiera hacer algunas reflexiones sobre por qué esta es la elección más grande, pero también la más compleja de la historia democrática de México para, finalmente, poder hablar, de cara a las semanas por venir, de desafíos que como sociedad y como institución enfrentará el INE, de cara a los comicios.

Balance a Siete Años de la Reforma de 2014

Lo primero que quisiera decir es que, a siete años de la reforma, hay un primer dato que es inevitable subrayar. La conversión, la transformación del IFE en INE ha supuesto un involucramiento muy intenso en procesos electorales, no antes visto, a partir de los tiempos en los que el IFE inició su existencia. En 23 años de existencia, el IFE organizó 18 elecciones federales. En siete años de vida (en realidad ustedes recordarán el primer año, en 2014, el INE solamente organizó las elecciones internas del PRD, que no están tomadas en cuenta aquí), de 2015 a la fecha, el INE se ha involucrado en la organización de 200 procesos electorales. Estamos hablando de las cuatro elecciones federales, la de diputados, que se llevó al cabo en 2015 y las tres elecciones federales de 2018; pero también 196 elecciones, entre ordinarias y extraordinarias, que se han realizado en el país a lo largo de este periodo en el ámbito local.

En todas estas elecciones, como ustedes saben, a partir del nuevo modelo, que es un modelo nacionalizado, el INE, si bien no es responsable único como ocurre en las elecciones federales, sí es corresponsable, junto con los organismos electorales de cada entidad federativa, de que los comicios en cada una de ellas se lleven al cabo.

Un segundo dato que vale la pena poner sobre la mesa en este balance de este período de siete años, es el que tiene que ver con el altísimo grado de alternancia que hemos presenciado en el país. Estos siete años, que incluyen las elecciones de 2015 a 2020, han registrado un índice de alternancia que, si lo agregamos, alcanza 65 por ciento. Es decir, las posibilidades en las contiendas locales, municipales y federales que se han realizado de que un partido político que gana una elección vuelva a ganar la ronda electoral siguiente es, apenas, de

menos de cuatro de cada diez posibilidades.

Esto no significa necesariamente que el país sea más democrático; la alternancia no es, como sabemos, sinónimo de democracia; lo que hace democrático a un sistema político es que existan condiciones reales para que la alternancia pueda ocurrir; si sucede o no, eso depende del voto de los ciudadanos libremente expresado en las urnas. Pero lo que sí es cierto es que, si tenemos un índice tan alto de alternancia, eso significa que, en esas condiciones, la posibilidad de que la alternancia efectivamente ocurra habla de que las condiciones democráticas ya estaban puestas en la mesa.

Por otro lado, me parece que la alternancia también evidencia que el voto en México, además de ser el mecanismo primordial para elegir, para designar a nuestros representantes, nuestros gobernantes, también es cada vez más un auténtico mecanismo de rendición de cuentas. Ustedes recordarán que, en el año 2000, se acuñó la idea de que el voto, en buena medida, era un mecanismo de castigo para malos gobiernos.

Me atrevo a decir que hoy podemos decir, gracias al altísimo porcentaje de alternancias, que el voto en México es también un mecanismo para premiar y castigar buenas o malas acciones de gobierno; un auténtico mecanismo de rendición de cuentas, como muchos autores clásicos de la teoría política han venido planteando. En este sentido, creo que debe subrayarse que este fenómeno de alternancia no ha sido, digamos, algo que haya beneficiado a una única fuerza política, sino que todos los partidos en este periodo han ganado y perdido elecciones, como ocurre en un contexto de normalidad democrática.

Un tercer elemento de este balance es el modelo electoral que, a pesar de ser complejo, a pesar de ser muy complicado de instrumentar, es un modelo que se ha evidenciado como viable; es un modelo que ha permitido estandarizar y homogeneizar tanto a las instituciones, como los procedimientos, como las reglas, como los criterios con los que se realizan los comicios en el plano federal y en el plano local en el país. Y desde este punto debemos decir que, frente a las advertencias, en algún momento planteadas hace siete años en el sentido que esta reforma era absolutamente inviable (había quien hablaba de que era un mazacote impracticable de administrar o bien, quienes señalaban que se trataba de un atentado contra el federalismo electoral), en realidad es una reforma que nos ha permitido procesar de manera pacífica nuestra rica pluralidad política y que las elecciones son mecanismos funcionales para la recreación de nuestro sistema democrático.

Un cuarto punto. Hoy sabemos que la narrativa, el discurso que acompañó la expedición de aquella reforma de 2014, en el sentido de que era una reforma que iba a propiciar un abaratamiento del sistema electoral, es algo falaz; fue falaz desde el principio, porque no podía ser así. Una reforma que le da más atribuciones a la autoridad electoral; una reforma que ordena la creación de nuevas estructuras administrativas, tales como las unidades técnicas de fiscalización, de contencioso electoral o de vinculación con los organismos públicos locales electorales y; una reforma que acabó otorgando más financiamiento público en el plano local a los partidos políticos, era imposible que generara un abaratamiento en los costos de nuestro sistema electoral.

Por cierto, esa misma lógica ha ocurrido en los años que sucedieron a la reforma; es más, ha ocurrido durante la actual administración. En la actual administración se han asignado nuevas atribuciones a la autoridad electoral, tales como ser responsable de los procedimientos especiales sancionadores para prevenir y sancionar la violencia política contra las mujeres por razón de género. A la Presidencia del INE se le incorporó como parte de la Junta de Gobierno del Centro Federal de Conciliación Laboral y Registro Sindical, para propiciar, por un lado, la democratización de los sindicatos y acompañar el proceso de empadronamiento de las personas adherentes a un sindicato y, por otro lado, llevar el registro de todas las organizaciones sindicales.

Aprovechando la experiencia acumulada con el Registro Federal de Electores, se le otorgó al INE la facultad de organizar la consulta popular y la revocación de mandato. Todas estas son nuevas atribuciones; son atribuciones que inevitablemente suponen costos para el funcionamiento de una estructura de por sí grande, compleja y muy, me atrevo a decir, sobrecargada, como la que tiene el Instituto Nacional Electoral. Así que, cuidado con este discurso; digo que es un discurso, es una falsa promesa en el sentido de que estas reformas traen consigo un abaratamiento del sistema electoral. ¿Queremos abaratar el sistema? ¿Vale la pena hacerlo? Sin duda. Nada más que hay que hacerlo no recargando, no creando nuevas atribuciones sino más bien simplificando las que se tienen y creando procedimientos menos abigarrados, menos costosos que los que tenemos. Pero esa es una discusión que tendrá que darse en el futuro, si se considerara que es un propósito pertinente de seguir.

Finalmente, debo decir que la relación con los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) no ha sido sencilla, pero hoy se ha regularizado y funciona bien. Han sido tres las premisas que han orientado el trabajo a lo largo de estos siete años. Por un lado, evitar lo que a mí me gusta denominar

como supremacismos, es decir, posturas desde el INE, de “haber, quítense ustedes en los órganos electorales, nosotros les vamos a enseñar cómo se hacen elecciones a los órganos electorales de los estados”. Por otro lado, también evitar soberanismos, que en un principio llegaron a manifestarse; es decir, órganos electorales locales que se asumían como la última trinchera de defensa de la soberanía de los estados frente al centralismo intromisorio que estaba encarnado por el INE.

Superadas estas dos posturas: asumiendo que el INE es un ente rector del sistema, que no sustituye, pero sí supervisa y vigila el trabajo de los organismos locales electorales, imponiendo si es el caso sanciones y colaborando y coordinándose en nuestras respectivas atribuciones, la tercera premisa es asumir que vamos en el mismo barco y que no hay modo de que le vaya bien a una institución, al INE, si les va mal a los OPLES, o al revés, que les vaya bien a los OPLES y le vaya mal al INE.

Entonces, estamos construyendo, hemos logrado construir un sistema nacional que funciona bien, que ha cobrado regularidad y que nos ha permitido enfrentar de manera exitosa las elecciones. En suma, de cara a la elección más grande, y más compleja de nuestra la historia, la de este año, el balance de siete años, haciendo sumas y restas, es indudablemente positivo.

Riesgos Superados en la Antesala de la Elección de 2021

El segundo tema o eje temático sobre el que quisiera conversar con ustedes tiene que ver con los desafíos que se han enfrentado, los riesgos que se han enfrentado, y que se han superado venturosamente en los últimos años. Al menos, uno de ellos tiene que ver con la afortunada no procedencia de una serie de iniciativas de reforma electoral que, de manera más o menos velada, pero sin mucho pudor, planteaban un debilitamiento de la autoridad electoral, tanto en su autonomía como en su independencia.

Una reforma que en su momento fue presentada por algunos legisladores de una alguna fuerza política, pero acompañada y sostenida por varios legisladores de distintas alternativas políticas planteaba, por ejemplo, la eliminación de los organismos públicos locales electorales; es decir, planteaba, en consecuencia, una refundación, una reingeniería del Instituto Nacional Electoral, en donde, entre otras cosas, se proponía que los consejos locales del INE, los que se instalan por nombramiento del Consejo General en cada una de

las 32 entidades y, que, a su vez son responsables de designar a quienes integran los consejos distritales, que son los órganos operativos de las elecciones, es decir, son los órganos que designan a los integrantes de las mesas directivas de casilla, los que nombran a los capacitadores y asistentes electorales, los que deciden dónde se instalan las elecciones, en fin, los que hacen propiamente la elección, fueran nombrados por el Congreso de la Unión, por la Cámara de Diputados, con mayoría simple.

Si hubiera prosperado esta reforma, el día de hoy los consejos locales y por ende las estructuras que operan la elección habrían sido designadas por un órgano político, con criterios políticos y eso, evidentemente, habría implicado una clara vulneración de la autonomía y el profesionalismo técnico que se requiere para la organización de una elección imparcial. También hubo otras propuestas de reformas; aquellas que planteaban la reducción de la duración de la presidencia del Instituto Nacional Electoral y su designación desde la Cámara de Diputados cada tres años, es decir, romper lo que es una garantía de imparcialidad en la función, que es justamente de lo que se trata en estos cargos, las de los consejeros y consejeras, del presidente o presidenta, del Instituto, cargos que trascienden ciclos políticos; que se pretendiera que cada Cámara de Diputados nombrara a su presidente a partir de las mayorías existentes en cada legislatura, era simplemente algo nocivo para la organización de elecciones libres.

Afortunadamente, en un segundo término, luego de que se concretó por primera vez en la historia la solicitud de la entrega de los datos biométricos por parte de la Secretaría de Gobernación, con el pretexto de construir la cédula de identidad, el INE manifestó su imposibilidad de entregarlos, en virtud de la Ley de Protección de Datos Personales y por el simple y sencillo hecho de que los datos que se tienen resguardados dentro del Padrón Electoral no son datos del INE, son datos de las y los ciudadanos y, por lo tanto, el INE no puede disponer de ellos en atención a lo que dice la Ley de Protección de Datos Personales.

En el Senado de la República, hoy está planteándose, justamente en estos momentos, la discusión de una nueva ley general de población, en donde si bien se plantea avanzar en la cédula de identidad se reconoce, por un lado, a la credencial para votar como el mecanismo oficial de identificación de los ciudadanos, que seguirá siendo tal hasta en tanto no exista un cambio. Como ha sido hasta ahora, se garantiza, se refrenda lo que dice la ley de población, que la cédula de identidad tiene que ser construida por la propia Secretaría de Gobernación recopilando los datos

de las y los ciudadanos, y no nutriéndose de los datos que, por ejemplo, están bajo el resguardo del Instituto Nacional Electoral.

En tercer lugar, podría mencionar que otro de los riesgos, que en su momento se planteó y que, afortunadamente, se operó con altísima responsabilidad, fue la renovación parcial del Consejo General del INE que, el año pasado, como ustedes recordarán, implicó la llegada de cuatro nuevas compañeras y compañeros al órgano superior de dirección del Instituto. En su momento, muchas voces advirtieron lo delicado de esta designación por parte de la Cámara de Diputados, que, afortunadamente llegó a buen puerto, y eso hay que reconocerlo, gracias a dos cosas fundamentalmente: en primer lugar, gracias a que los actores políticos encargados de tomar esa decisión, es decir, la Junta de Coordinación Política y las bancadas en la Cámara de Diputados mantuvieron la lógica del consenso en la designación; de maximizar el consenso, de asumir que el mayoriteo en la designación de quienes integran el Consejo General podría terminar por vulnerar la integración del órgano.

Así, tenemos que celebrar que, en ese proceso, desde el principio hasta el final privó el consenso y, por otro lado, hay que reconocer el impecable trabajo que hizo el Comité Técnico de Evaluación, donde la mayoría de sus miembros se condujeron con absoluta imparcialidad y resistieron las amenazas de boicot del procedimiento, planteando, al final de su trabajo a la Cámara de Diputados, la propuesta de perfiles idóneos, imparciales políticamente y técnicamente solventes, dentro de los cuales la Cámara hizo la designación de las cuatro compañeras y compañeros que hoy integran el órgano superior de dirección.

Un cuarto riesgo que se logró superar tiene que ver con las reducciones presupuestales. Bajo la lógica de la austeridad presupuestal, el INE recibió el recorte al presupuesto solicitado más grande de su historia para un año electoral de elecciones federales, de 870 millones de pesos, que ha ocasionado una cancelación, una serie de cancelaciones de algunos proyectos y de posposición de otros, y suspensión de algunas inversiones en infraestructura. Esto se pudo superar, para garantizar que las elecciones del 6 de junio no estén en riesgo por falta de recursos.

Así ha ocurrido. Las elecciones del primer domingo de junio, del 6 de junio, estarán absolutamente garantizadas en términos, digámoslo así, financieros, a pesar de que estas elecciones han supuesto una gran cantidad de recursos para generar las condiciones sanitarias con las que operarán los centros de votación. Estamos hablando de una inversión que el INE ha tenido

que realizar, del orden de 150 millones de pesos, para generar los insumos sanitarios, es decir, las condiciones de salud pública, de higiene, de sanitización que permitan que las casillas sean espacios libres de contagio. Lo que sí es cierto, y esto vale la pena señalarlo es que, para el 1 de agosto, cuando el INE tendrá que realizar la primera consulta popular que solicitó el Presidente de la República (y cuya pregunta fue modificada en su redacción por la Suprema Corte de Justicia, validando con esta nueva redacción su constitucionalidad) y fue convocada por las cámaras del Congreso de la Unión, el INE no cuenta con recursos presupuestales, a pesar de que en su momento (y aquí hay un problema de diseño, porque cuando el INE hizo su presupuesto no sabíamos si podía haber consulta o no; de hecho, el Presidente planteó la realización de la consulta después de que el INE hubiera presentado su propuesta de presupuesto) el INE planteó a la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal la necesidad de un incremento en el presupuesto.

En un primer momento, calculamos 1,499 millones de pesos para poder realizar con todas las garantías la consulta popular aprovechando, en buena medida, parte de los gastos realizados para la elección, pero prolongando algunas contrataciones y tomando las provisiones necesarias para que dos meses después, el 1 de agosto, la consulta popular pudiera llevarse al cabo. Esa propuesta fue desatendida; no hay una sola mención a la consulta popular en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El INE no cuenta con recursos para realizarla, por lo que interpusimos una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para se generaran estas suficiencias presupuestales; por eso hemos pedido ampliaciones presupuestales a la Secretaría de Hacienda para este efecto.

Nosotros estamos generando, gracias a una política de austeridad y de racionalidad presupuestaria, algunas economías que estarán destinadas a la realización de la consulta popular, pero, evidentemente, estamos lejos de los montos que necesitamos. Haciendo un ejercicio de reducción aún mayor del que se hizo el año pasado, estamos planeando que para la consulta popular se instalen, no 162 mil casillas, como ocurrirá en la elección, por mandato de ley, sino alrededor de 90 mil casillas. Esto va a reducir aún más los costos. Estamos planeando un presupuesto de 890 millones de pesos, pero evidentemente, este es un monto que el INE no puede generar, por muchas economías que se realicen, y que tendrán que ser solventadas por la Secretaría de Hacienda. Al final de cuentas, es una consulta pedida por el propio Ejecutivo Federal y el INE la llevará al cabo con total profesionalismo y seriedad, como se caracteriza su trabajo.

El último riesgo, que de alguna manera se ha logrado superar, son las omisiones legislativas. El Congreso de la Unión omitió expedir una ley reglamentaria para la reelección de las diputadas y de los diputados que, por primera vez en estas elecciones, podrán ejercer ese derecho. El INE tuvo que emitir lineamientos en diciembre pasado, pero no le corresponde al INE regular esta figura; tuvimos que hacerlo para que hubiera alguna base legal, una base normativa, que permitiera que se concretara. Lo mismo pasa con la consulta popular, porque el Congreso no atendió ese tema. Si bien hay una ley de esta materia, es una ley previa a la reforma constitucional de 2019, que no fue adecuada a las necesidades, con lo cual hoy tenemos que tomar una serie de decisiones para suplir las contradicciones legales que presentan dos textos que no están homologados, debido a la omisión del Congreso de la Unión.

Y, finalmente, ojalá que el próximo año (porque podríamos ir al primer ejercicio de revocación de mandato en marzo de 2022) el legislativo cumpla con su tarea de emitir una ley correspondiente, una ley de revocación de mandato que no existe hoy en día y que, sin esa ley, hay algunos juristas que han llegado a plantearse la imposibilidad de que el INE pueda llevar al cabo un ejercicio de esta naturaleza. En fin, se trata todo de riesgos de alguna manera atendidos y nos permiten hoy enfrentar la elección más grande de la historia.

En 2021: la Elección más Grande de la Historia... y la más Compleja

¿Por qué la de 2021 es la elección más grande? En primer lugar, por la cantidad de cargos en disputa. Se van a renovar, como ustedes saben, la totalidad de las diputaciones de las y los integrantes de la Cámara de Diputados, tanto de los electos por el principio de mayoría relativa como de los electos por el principio de representación proporcional. Además, ahora tenemos que realizar una elección extraordinaria en Nayarit para elegir un cargo en el Senado. El senador que estaba en el cargo optó por inscribirse como candidato a gobernador de esa entidad y el suplente no cumplía los requisitos. En fin, hoy estamos ante un cargo vacante que tendremos que elegir el próximo 6 de junio.

En el plano local, vamos a la renovación de 15 gubernaturas, a la elección de 30 congresos locales, es decir, todos los del país, salvo el de Coahuila y el de Quintana Roo, y la elección de 1, 925 ayuntamientos, así como elecciones municipales en 30 estados, en todo el país salvo en Durango y en Hidalgo. Nunca había habido una disputa por el poder tan grande

como la que ocurrirá el próximo 6 de junio. Aquí pueden ver ustedes la lista de elecciones locales que se llevarán al cabo junto con las elecciones de diputaciones federales, lo que supone que algunas entidades como Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima y Chihuahua, entre otras, tendrán una renovación con cuatro elecciones concurrentes: las de diputaciones, más las tres elecciones locales.

Pero también es la más grande de la historia por sus volúmenes, no solamente por el número de cargos en disputa, que ascienden a 20 mil 500 cargos que serán electos en todos los ámbitos de gobierno, y que superan, con más de 2 mil, a los que elegimos en 2018. Las elecciones de 2021, a pesar de que no son elecciones presidenciales, son comparables y son incluso más grandes que las elecciones de 2018. Son elecciones en las que tendremos casi 5 millones más de votantes potenciales; casi 94 millones de electores y de electoras que integrarán la lista nominal. Tenemos elecciones locales, como decía, en la totalidad de las entidades federativas; vamos a instalar más de 162 mil casillas, casi 6 mil casillas más que hace tres años; tenemos un número de funcionarios que están realizando las tareas de capacitación y asistencia electoral de casi 50 mil funcionarios, que han realizado más de 13 millones de visitas domiciliarias para seleccionar, convencer y capacitar a más de un millón 460 mil ciudadanos y ciudadanas que fungirán como funcionarios de casilla.

Como pueden ver, se trata de elecciones, también desde el punto de vista de su volumen, nunca vistas en la historia del país. Pero además de ser las más grandes son las más complejas, y esto es así por tres tipos de razones. El primero son las características del país, los problemas estructurales que aquejan a México desde hace mucho tiempo, que siguen estando ahí y que van a seguir estando ahí después de las elecciones. Me refiero a los grandes problemas nacionales como la pobreza persistente, que incluso está creciendo ahora a partir de la crisis económica derivada de la crisis sanitaria del COVID-19.

Sabemos, de acuerdo con datos de Coneval, que hay 9.7 millones de pobres adicionales que se suman a los ya existentes; la desigualdad abismal que sigue caracterizando, lamentablemente, a nuestra sociedad, la corrupción, la impunidad que la sustenta, la inseguridad y la violencia que no cesa. Sabemos también que esos problemas ya estaban ahí, no son problemas nuevos. Las elecciones previas han tenido que realizarse en este contexto, pero es importante señalar que, a estos problemas estructurales, que son problemas que aquejan a toda la convivencia social y también a toda la organización de las elecciones, hay que sumar los que, de manera más reciente, desde hace algunos años han

venido presentándose en el mundo, como nuevos grandes problemas para las democracias y para los procesos electorales.

Se trata de los desafíos que suponen el fenómeno de la desinformación, de las *fake news*, que preocupan y han preocupado el estado de la integridad electoral en los procesos electorales en México y en el mundo. Hay que decir al respecto que la mentira no es un fenómeno nuevo; la mentira ha acompañado a la política desde sus orígenes; pero lo que sí es nuevo, con la irrupción de las redes sociales y de la difusión cada vez mayor del *Internet*, digámoslo así, el efecto nocivo y pernicioso que la desinformación, que la mentira, puede traer para la integridad de las elecciones.

En segundo lugar, la creciente polarización que estamos viendo en todo el mundo y que ha llevado, por ejemplo, a sociedades con una tradición democrática ancestral como la norteamericana, a vivir episodios impensables e inimaginables en otro contexto como la toma del Capitolio, en enero pasado, producto de una irresponsable política de polarización, de atizamiento de las diferencias y de poco compromiso democrático, ejercida desde la propia Presidencia de la República de aquel país. Todos estos problemas estaban presentes y sabíamos que iban a caracterizar estas elecciones y, por si esto fuera poco, se nos atravesó la pandemia de COVID-19 imponiéndonos unos nuevos desafíos, nuevos retos para las elecciones que están en puerta.

Desafíos de Cara a la Elección del 6 de Junio de 2021... y Después

¿Cuáles son estos desafíos? El primer desafío que enfrentamos es justamente producto del COVID-19; un desafío de tipo sanitario. Déjenme decirlo de esta manera: hacer elecciones significa conducir una serie de actividades que son contrarias a la lógica de prevención sanitaria que supone una pandemia como la de COVID-19. Organizar elecciones supone una enorme movilización electoral. Hemos tenido que visitar, en plena pandemia, a más de 13 millones de mexicanos en sus domicilios, lo que implica grandes movilizaciones. La idea clásica de elección, (recordando a Bobbio); cuando alguien dice o piensa en elecciones, lo primero que viene a la mente son largas filas de votantes esperando entrar en un centro de votación a emitir su sufragio; justamente lo que la pandemia aconsejaría no hacer.

Pero, además, las elecciones suponen movilizaciones, concentraciones políticas, mítines, distintas actividades a cargo de quienes están pidiendo

el voto de las y los ciudadanos, que suponen también ese tipo de contacto que es no aconsejable en tiempos de pandemia. Frente a ello, ¿qué hemos tenido que hacer? Bueno, este no es un fenómeno solo mexicano, no es un problema solo para el INE, o la sociedad mexicana de cara a estas elecciones, sino que es un problema que han enfrentado todas las democracias a lo largo del último año. Ello ha provocado que los órganos electorales nos analicemos, nos acompañemos, nos estudiemos, que identifiquemos buenas prácticas, áreas oportunidad en las elecciones que otros han tenido que realizar. Creo que nunca antes en la historia de las elecciones democráticas en el mundo, nos habíamos observado tanto los unos a los otros y, no solamente eso. Una serie de organismos multilaterales, como la OEA, IDEA internacional, la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), han venido emitiendo una serie de protocolos, de compilaciones de buenas prácticas, de recomendaciones para organizar elecciones en tiempo de pandemia, como la guía de la Organización de Estados Americanos.

Pero, además, insisto, los órganos electorales hemos estado estudiando sobre la organización de las elecciones y adoptando prácticas, medidas que consideramos pertinentes. En el INE, además, a la luz de ésto hemos venido construyendo y emitiendo una serie de protocolos sanitarios (ya son 21) para instrumentar medidas, procedimientos muy estrictos para desarrollar todas las actividades que el INE tiene que desplegar de cara al proceso electoral. Tenemos protocolos para la operación de los módulos de atención ciudadana, protocolos para la operación de los órganos colegiados, protocolos para el trabajo de campo que realizan los capacitadores electorales, protocolos para las capacitaciones, protocolos para el día de la elección, de cómo van a operar las casillas, protocolos, entre otros, para los cómputos distritales que tienen que realizarse tres días después de concretada en la elección.

Aquí me atrevería a decir que, para poder generar estos protocolos, el INE ha desplegado una estrategia institucional inédita; al menos hasta donde yo tengo entendido no hay otro órgano del Estado mexicano que haya instrumentado este tipo de estrategias que pasan, por un lado, por construir una especie de gobierno de la gestión institucional en tiempo de pandemia. Hemos construido un organismo al que hemos llamado grupo estratégico, el Grupo C-19 pero, además, todos estos protocolos, las recomendaciones, las actuaciones que estamos tomando se han hecho de la mano de quienes son realmente expertos en estas materias en salud pública, epidemiología y el conocimiento de la pandemia del COVID-19.

Se trata de un grupo honorífico integrado por cinco de los mejores especialistas en estos temas que han aceptado acompañar y, acompañan, al Instituto en todo este proceso, en la toma de decisiones. Estamos hablando de un órgano consultivo integrado, entre otros miembros, por el director del Instituto Nacional de Nutrición, institución que hace unas semanas ha sido catalogada, premiada o reconocida como una de las instituciones de investigación y hospitalarias más reconocidas al nivel mundial. Ahí está también, por ejemplo, el director de la Facultad de Medicina de la UNAM, institución con la que hemos firmado convenios de colaboración, porque estamos convencidos de que los cuidados sanitarios forman parte también de la cultura cívica. Está también la directora del Instituto de Investigaciones Biomédicas de la UNAM, donde se han hecho varios estudios para analizar el RNA del virus que provoca la enfermedad del COVID-19. También está una alta directiva del Instituto Nacional de Salud Pública, y contamos con el respaldo de un ex subsecretario de salud, que fue responsable de conducir los trabajos públicos de la epidemia AH1N1 en 2009.

En fin, son ellas y ellos quienes nos están diciendo cómo actuar, bajo la premisa de que la elección no puede posponerse porque implicaría una crisis constitucional de proporciones desconocidas. Si no está instalada la Cámara de Diputados el 1 de septiembre, el país entraría en una crisis cuya solución no está prevista en la Constitución y, además, con un elemento adicional, muy delicado: entre los primeros trabajos de la nueva legislatura, la Cámara de Diputados debe aprobar el paquete presupuestal para 2022 y, en los tiempos de crisis que hoy tenemos, no podemos jugar con ello.

Además, se renuevan los congresos en 30 estados, que en todo caso se trata de los órganos que deberían suplir las eventuales ausencias de los municipios o de los gobernadores. Es decir, no hay modo de que las elecciones en México puedan posponerse y, una de las condiciones que ha reconocido la Organización Panamericana de la Salud, como una de las condiciones para poder pensar siquiera en la posposición de elecciones no se cumple en nuestro país, es decir, que esto no se traduzca en una crisis política y constitucional.

Dicho eso, nosotros ya contamos también con una experiencia positiva, nuestra, exitosa: la de organizar las elecciones en Coahuila y en Hidalgo el año pasado que, si bien, ahí se pudo posponer porque no había crisis constitucional que se pudiera provocar, se realizaron exitosamente en octubre pasado y, si uno observa la evolución de las curvas de la pandemia, no se vieron afectadas en su evolución por la realización de las elecciones, es decir, esa es la mejor prueba

de que si adoptamos las medidas sanitarias, y si nos cuidamos y cuidamos a las y los ciudadanos que participarán en la organización de este proceso electoral, podemos conseguir ese objetivo de que las casillas sean espacios libres en un doble sentido: libres para que las y los ciudadanos puedan expresar su voto sin condicionamientos, sin coacciones, por la opción política de su preferencia, pero también libres de contagio de COVID-19.

Por un lado, podremos garantizar que el ejercicio de los derechos políticos no ponga en riesgo el derecho a la salud, pero también que la democracia, que las elecciones no sean una víctima más del COVID-19. Esto está resultando exitoso. Quiero compartirles datos que se acaban de consolidar en los días pasados. Les decía que hicimos más de 13 millones de visitas domiciliarias a aquellos ciudadanos que fueron sorteados para eventualmente ser funcionarias, y funcionarios de casilla; necesitamos un millón 460 mil ciudadanas, y ciudadanos que cumplan esa función.

Hoy tenemos, después de haber terminado la primera etapa de capacitación, más de 2 millones 930 mil ciudadanas, y ciudadanos que han aceptado ser funcionarios de casilla y que, además, cumplen con los requisitos, es decir, son aptos. Esto quiere decir que, gracias a la ciudadanía, a su compromiso, al hecho de que esté apropiándose de la elección, hoy contamos con un ejército democrático de ciudadanos de reserva, del doble del tamaño de los ciudadanos que vamos a necesitar para operar las casillas el 6 de junio, y estas son buenas noticias.

Otros desafíos tienen que ver con el rol arbitral de la institución. El INE no es sólo un organizador de la elección, sino que también tiene ese complicado trabajo de arbitrar la disputa política y tiene que hacerlo garantizando condiciones de equidad para todas y para todos los contendientes; las mismas que garantizamos en las elecciones pasadas, por un lado, pero, por el otro, nunca perder de vista que el árbitro no puede colocarse como contraparte de los partidos políticos, de los actores políticos, aunque los actores políticos así lo quieran, así lo pretendan y así lo intenten provocar.

El INE, como árbitro, está por encima de los actores y claro que vamos a ser, como se dice ahora, recordando una célebre expresión de José Woldenberg cuando presidía el IFE, al inicio de este milenio: “lo ideal es un árbitro discreto y neutral”. Sin duda, así está actuando el INE, pero una cosa es ser árbitro discreto y otra cosa es tolerar las violaciones a la ley por parte de los jugadores. Un árbitro es, y será discreto, cuando los jugadores jueguen conforme a las reglas; cuando no, el árbitro tiene que reconducir el juego a los cauces legales,

porque si no lo hace, el árbitro sería responsable de que el juego se descarrile. Un árbitro tiene que ser discreto y neutral indudablemente, pero tiene que ser puntual, estricto en la aplicación de la ley y no ser omiso e indolente frente a las violaciones de los jugadores respecto de las reglas del juego.

Esto no es sencillo, sobre todo en los contextos de polarización que hoy existen. El INE es el garante de la equidad de la contienda a partir del principio de cancha pareja, de vigilar que no se usen programas sociales con fines políticos; de que los servidores públicos, todos los servidores públicos, desde el Presidente de la República hasta los servidores municipales, se apeguen al principio de imparcialidad al que los obliga la Constitución, el artículo 134 en su actuar y en el ejercicio de los recursos que tienen a su disposición, así como en la fiscalización de las campañas.

Ya mencionaba el desafío presupuestario, que no es un desafío para la elección, sino más bien para la consulta popular. Y, finalmente, el gran desafío que hoy tenemos tiene que ver con la polarización y la intolerancia a la que ya hacía referencia; una intolerancia que está llevando, en un contexto de mucha complejidad, a la descalificación del adversario y a la negación de la legitimidad, que más bien se asemeja al reconocimiento, a la identificación del adversario, como un enemigo al que se le combate y eventualmente se le erradica.

Eso me lleva a un último tema, que tiene que ver con la relación con el Tribunal; es una relación tensa por su propia naturaleza. Pero esa polarización puede eventualmente anteceder o tratar de justificar un discurso falso de construcción de fraude. Lo vimos en Estados Unidos; la advertencia de lo que ocurrió en esa nación, es una advertencia para todas las naciones democráticas del mundo. En Estados Unidos, el entonces presidente, meses antes de la elección empezó a construir y a vender la idea que había, o que se estaba concretando un fraude electoral. El día después de la elección, luego de haberla perdido, dijo que había perdido por culpa de un fraude. Como ha sido demostrado en las cortes norteamericanas, se trató de una falacia, pero una falacia que hace daño y una falacia que puede alimentar acciones antidemocráticas como la toma del Capitolio a la que hacía referencia.

Creo que en México nos ha costado muchísimo construir un sistema electoral que no beneficia ni perjudica a nadie en particular y del que todos los partidos políticos han sido beneficiarios en los últimos años. Como decía, han ganado las elecciones aquellos partidos, aquellas opciones que han recibido el favor del voto ciudadano, ni más, ni menos, y hoy en día sabemos que los triunfos en democracia no son, ni absolutos, como no lo son tampoco las

derrotas, ni tampoco eternos; en democracia, son las y los ciudadanos en cada ciclo electoral quienes tienen el poder de decidir quién gana o quién pierde elecciones, bajo una premisa: “nadie gana todo y nadie pierde todo”. Esto es importante recordarlo.

Para terminar, es un reto fuerte actuar con cordura en un contexto tan complicado como en el que se están realizando las elecciones, con discursos tan intolerantes y estridentes, que incluso llevan a utilizar expresiones irresponsables, inaceptables desde mi punto de vista en un contexto democrático, como el de que hay alguien o instituciones que deben morir o instituciones que deben extinguirse. Híjole, eso me recuerda frases dignas de los peores experimentos antidemocráticos de la historia, pero están ahí, entre nosotros, aprovechando y abonando en esa polarización e intolerancia indeseable y de la que hay que cuidarnos, porque hay que recordar algo, como nos ha pasado en elecciones anteriores, también en esta, va a haber un día después.

El 7 de junio, las y los mexicanos nos levantaremos viviendo en una casa común con todos nuestros problemas presentes. No hagamos de las elecciones, como lo eran hace más de 30 años, un problema.

Entonces, diría que hoy las elecciones no son un problema; hay quien quiere construir la idea de que lo son, pero eso es producto de la irresponsabilidad y de la cortedad de miras. El país nos va a necesitar a todas y a todos para enfrentar sus grandes problemas que están presentes y, lamentablemente, lo seguirán estando a partir del día después de las elecciones.

Creo que la democracia no es obra de una sola persona, de un solo partido, de una sola ideología, sino que es el resultado de una construcción colectiva que nos llevó decenios conseguir; no es producto de la generación espontánea, no es un acto de creacionismo. Es el resultado de una larga evolución en la que todas y todos estuvimos involucrados. Por ello, también hoy nos toca a todas y todos cuidar eso que ha sido una conquista común y, si esa democracia no nos ha resuelto los problemas, por lo menos nos ha evitado que las elecciones hoy sean un problema. A todas y a todos nos toca cuidar a la democracia.

A todas y a todos Ustedes, muchas gracias por su atención.

Semblanza curricular

El Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral, es Licenciado en Derecho por la UNAM; Doctor de Investigación en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia; Investigador titular B del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III. Autor de varios textos sobre temas electorales, constitucionales y de teoría política. Entre sus libros destacan: *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt, frente a frente*, editado en 2009 por el Fondo de Cultura Económica. *Elecciones, dinero y corrupción PEMEX-gate y amigos de Fox. Los árbitros de las elecciones estatales: una radiografía de su arquitectura institucional*.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. SUS RELACIONES E INFLUENCIA MUTUA

Omar Guerrero Orozco¹

Introducción

Me siento muy halagado por la invitación de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, específicamente del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, y muy en especial del Doctor Francisco José Rodríguez Escobedo. Muchas gracias por la invitación. Me honra mucho estar con Ustedes y compartir las preocupaciones académicas en torno al tema de la relación existente entre la administración pública, y las políticas públicas.

La administración pública, y las políticas públicas tienen una relación muy estrecha desde tiempo atrás, desde mucho tiempo atrás. Ciertamente, la administración pública es una disciplina muy antigua; se remonta a decenios y años, tiempos ya remotos. Las políticas públicas conforman una disciplina mucho más reciente, pero que se cultiva con un gran vigor en prácticamente todo el mundo; hay textos muy relevantes sobre políticas públicas, sobre todo en inglés, pero también hay obras en español y hay textos en francés de gran importancia y de gran interés sobre el tema.

Las políticas públicas y la administración pública se tocan en una diversidad de puntos, pero existe uno en particular donde este encuentro es muy estrecho y, según yo, es típico y relevante sobre las relaciones entre ambas disciplinas, y es este tema, quizás, el más próximo y el más íntimo de la relación entre ellas; me refiero a la implementación, o al problema de implementación, y eso es a lo que me voy a referir en la plática del día de hoy.

La administración pública es una entidad de suyo muy compleja. Está integrada por organizaciones, funciones, programas, actividades de gran relevancia, que tienen un gran impacto en las políticas públicas. Las

1 Profesor de Carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México e Investigador Emérito del Sistema Nacional de Investigadores.

organizaciones, dentro de la administración pública y para las políticas públicas, pueden tener dos papeles muy relevantes. En primer lugar, facilitar la implementación de las políticas públicas; pueden ser un facilitadoras en la implementación de las políticas públicas, pero también las organizaciones pueden constituirse en una instancia de veto, un gran conjunto de instancias de veto que entorpezcan la buena marcha de la política pública.

Por su parte, los programas de la administración pública, en lo que atañe a las políticas públicas, se vinculan con ella porque esos programas normalmente, hasta hace algunos años, se habían centrado sobre todo en la evaluación de los efectos de los programas; es decir, todas las actividades de la administración pública organizadas o creadas, echadas a andar especialmente como programas, eran evaluadas en términos de sus efectos, pero no lo eran en algo muy importante que es el tema de la ejecución. Los programas no eran evaluados en cuanto a su ejecución y esto es un tema que le interesa, particularmente, a la administración pública y esto no hay que olvidarlo.

¿Qué es la implementación?

La implementación es un tema relevante dentro de las políticas públicas que se refiere al vínculo existente, o por existir, entre la política pública y su realización; es el vínculo habido entre las políticas públicas y la realización de esas políticas públicas. La implementación comprende, por lo tanto, todas las acciones encaminadas al logro de los objetivos de la administración pública. El tema se comprende mejor si se incluye, involucra u observa a partir del concepto del problema de implementación, que consiste, principalmente, en la estrategia del gobierno para realizarla, y que comprende un conjunto de oficinas del gobierno mismo, así como organizaciones privadas, asociaciones profesionales, grupos de interés y clientelas. Este conjunto entraña lo que se llama problema de implementación, pero, más particularmente, el problema de implementación se refiere a cómo se puede dirigir y controlar esta profusión de organizaciones, así como sus relaciones y sus actividades. La implementación, por lo tanto, constituye un problema que se refiere a una multitud de organizaciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, así como las relaciones que guardan entre ellas y las actividades que realizan. Esto es el problema de implementación.

¿Cuándo comienza la preocupación por el estudio de los diferentes aspectos de la implementación?

Los estudios relevantes vienen de tiempo atrás. Se remontan al año de 1970, al decenio de 1970, cuando autores como Thomas Smith y Jeffrey Pressman empiezan a preocuparse, ya no tanto por la evaluación de los efectos de los programas de la administración pública, sino de la evaluación de su ejecución, de su realización. Ese es el punto de origen del estudio de la implementación como vínculo, como problema central de las relaciones entre la administración pública, y las políticas públicas.

¿Cómo nace, cómo surge, cómo se suscita la implementación en la administración pública?

En primer lugar, esto ocurre porque existe una necesidad de traducir las intenciones de los gobiernos en resultados; los gobiernos tienen una multitud de medidas que tienen forma de acciones, que tienen forma de programas que deben ser implementados, tienen que ser ejecutados, tienen que ser realizados, y la forma en la cual pueden ser realizados obedece a un proceso de traducción que se realiza a través de la implementación. Por lo tanto, la necesidad de traducción de las intenciones del gobierno en resultados es un problema que atañe a la implementación y es algo que la suscita en la administración.

También, la implementación se suscita porque puede existir la imposibilidad de continuar el proceso de la política pública; suele ocurrir en un proceso administrativo que existan retardos, que existan bloqueos y es entonces importante comprender que existe una imposibilidad de continuar la implementación. Por lo tanto, surge como la necesidad de continuar un proceso de política pública que ha sido bloqueado, que ha sido interrumpido.

Finalmente, el proceso de política pública implica problemas y dificultades inherentes a conflictos, a puntos de vista encontrados, a dificultades constantes que deben ser aliviadas, por lo que la implementación se suscita cuando es necesario que las tensiones sean aminoradas, que sean aliviadas mediante medidas convenientes que harán que la política pública pueda proceder, pueda continuar.

¿Cómo se traduce una idea en acción colectiva?

Esto es muy importante, porque no es fácil que una idea se convierta en algo realizado. Para empezar, una idea puede convertirse en acción pública o en acción colectiva, cuando hay condiciones previas adecuadas y, al mismo tiempo, existen recursos suficientes, recursos idóneos, recursos que puedan ser accesibles para el proceso de implementación. Esto nos lleva a la idea, muy nítida de que, para la realización de una política pública, para su implementación, es necesario que existan condiciones adecuadas, por lo que una política pública debe ser debidamente formulada para ser llevada al cabo.

¿Qué es el ser implementable? ¿Qué es lo que se va a implementar?

La política pública es el antecedente, lo que antecede a la implementación. La política pública es el ser implementado, lo que la implementación va a realizar, a lo que va a dar vida; sin política pública no hay lugar para la implementación, no hay necesidad de implementación y, por lo tanto, la política pública no es un ser que puede existir como una realización de gobierno. Sin embargo, toda implementación requiere de un punto de arranque, de comienzo; requiere de un lugar donde arranca, donde comienza, donde empieza a tener viabilidad; por lo tanto, si no hay algo comenzado, no hay lugar para la implementación.

Baste recordar que la implementación se suscita porque existe la necesidad de traducir intenciones en resultados, porque existe la posibilidad de un proceso de política pública o porque existe la necesidad de aliviar tensiones. Estos tres elementos son los puntos que suscitan a la implementación, son el punto de arranque. Pero también se requiere un punto final de llegada, porque una implementación exitosa o fracasada sólo puede ser tal si hay una meta contra la cual se pueda juzgar; sin un punto de culminación, sin un punto de término, sin una meta, no hay posibilidad de evaluar o de juzgar si una política pública es exitosa o fracasada. Por tanto, la implementación requiere, por un lado, de un punto de arranque y, por el otro, de un punto de culminación.

Como puede observarse, cuando una política pública es implementada se suscitan tensiones, deformaciones y conflictos que deben ser aliviados, porque entonces no habrá posibilidad para la implementación. Pero todo esto no sólo lo sufren los funcionarios que tienen a su cargo la implementación de la política pública; también lo sufren los ciudadanos que son los receptores de

los servicios públicos y, quizá, sean los que más los padecen, sin desmerecer el sufrimiento que también padecen los funcionarios públicos. Por lo tanto, la implementación puede definirse, puede considerarse, puede comprenderse, como un proceso de degradación tensional; en la medida en que una implementación es exitosa, existe un proceso de degradación tensional.

La administración pública es un organismo altamente cooperativo, pero también es un organismo en el que existe una gran cantidad de procesos conflictivos, de tensiones y, como lo habíamos comentado, en su seno padece elementos muy destacables de retraso, de entorpecimiento de las labores de la propia administración pública. Recuerden que en administración pública existe una apotema fundamental: “la autoridad se delega y la responsabilidad se comparte”. Pero no debe suponerse que toda actividad delegada se ejecuta de manera absoluta y de manera tersa; implica una gran cantidad de conflictos, implica una gran cantidad de dificultades, una gran cantidad de entorpecimientos, que a la implementación corresponde aminorar.

¿Cómo se va a implementar lo implementable?

Como ustedes se pueden dar cuenta, la implementación es un proceso complejo; pero es un proceso complejo porque la implementación implica a la administración pública, que a su vez es un organismo complejo. En México tenemos una gran cantidad de secretarías de Estado, las que están integradas por subsecretarías, direcciones generales, direcciones de área, y subdirecciones, compuestas por departamentos y oficinas. Existen alrededor de un millón y medio de funcionarios, y estoy hablando solamente del Poder Ejecutivo Federal. En épocas pasadas llegó a haber una gran cantidad de empresas públicas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Hoy en día persisten estos organismos; pero en épocas pasadas llegaron a haber una gran cantidad de estos entes, llegando a ser alrededor de mil. En la época del Presidente José López Portillo había una cantidad inmensa de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que después, en la época del Presidente Miguel de la Madrid y en la presidencia de Carlos Salinas de Gortari y de los siguientes presidentes se fueron vendiendo, se fueron suprimiendo, se fueron fusionando o simplemente desaparecieron del mapa organizativo.

Pero además de todos esos organismos y todas esas oficinas del Ejecutivo Federal, existen las entidades federativas, que al mismo tiempo

tienen Secretarías de Estado y también tienen empresas públicas y organismos descentralizados. Y también tenemos un régimen de entidades municipales y, además, existe algo muy complejo: hay relaciones entre el gobierno federal, los organismos estatales y los organismos municipales. Hay relaciones entre el gobierno federal con los organismos estatales, entre los organismos estatales y entre los organismos municipales, y entre el régimen federal y los organismos municipales. Todo esto implica un problema muy destacable de ejercicios de autoridad y de realización de la implementación, es decir, de la traducción de intenciones en actos ejecutivos de la administración pública.

Debo comentar, por ejemplo, que en la época de la Unión Soviética llegó a haber un millón de organismos; se dice rápido ¿verdad?; un millón de organismos, desde organismos y organizaciones que construían cohetes para lanzar seres humanos al espacio hasta pequeñas tiendas en las colonias más apartadas de las ciudades; pequeñas misceláneas donde había venta al menudeo de lo que hoy se llaman productos y servicios que requiere la gente; tiendas de conveniencia, que existen por todos lados y en todos los países.

Las complejidades en la implementación

Como se pueden ustedes dar cuenta, el proceso de implementación de la política pública implica un conjunto de organizaciones mayúsculo, enorme, que reclama por lo tanto comprender que la administración pública es un conjunto de organizaciones complejo, y un proceso complejo. Así, la implementación inherente a la complejidad de las organizaciones de la administración pública y a la complejidad de los procesos de administración pública es, en sí misma, un proceso complejo; su curso, por lo tanto, no se resuelve sencillamente cuando se plantea la etapa inicial de la formulación previa.

La etapa de formulación previa a la implementación de la política pública es un aspecto muy importante de toda administración pública porque una buena preparación de planes y programas va a coadyuvar a la realización de la política pública, a la implementación de la política pública; pero hay que decirlo: el hecho de que exista un buen plan no implica que se aplique automáticamente. La historia de la administración pública está plagada, está repleta de casos de fracasos de programas de todo tipo, entre los cuales están los programas de reforma administrativa y, en general, de programas de ejecución de la política pública. Por lo tanto, la fase o etapa de la formulación de la

política pública es importante, pero no garantiza, de ningún modo, que la política pública puede ejecutarse de una manera automática.

De hecho, la administración pública es tan compleja, que ha reclamado una percepción y observación muy juiciosa. La administración pública es una de las disciplinas que ha reclamado, en el transcurso de su desarrollo, del planteamiento y de la preparación de una gran cantidad de textos, de una gran cantidad de libros. Si uno analiza la cuantía de libros sobre administración pública, uno se puede percatar de que existe, dentro de esa gama inmensa de libros sobre administración pública, una gran cantidad que se refieren a los manuales de administración aplicada. Y para una buena parte de los pensadores administrativos, los libros que han recibido su atención son libros de administración pública aplicada.

Por ejemplo, el maestro E. N. Gladden, quien fue un destacado funcionario público en el servicio civil británico, fue miembro de la clase administrativa y preparó una gran cantidad de textos. Destaca, por ejemplo, su libro sobre la historia de la administración pública; el único hasta donde yo sé que existe, de historia de administración pública. Y fue elaborado por este autor que fue servidor civil en Inglaterra en la primera etapa de su vida; posteriormente, se dedicó al estudio de la administración pública, fue consultor, incluso visitó México como consultor y él ha escrito libros aplicados de administración pública, incluido, por supuesto, su *Introducción a la Administración Pública*, ese libro esencial de la disciplina.

Esos son dos de los grandes textos escritos, precisamente, para hacer comprensible la complejidad de la administración pública. Pero destaca otra gran cantidad de textos dentro del marco de las preocupaciones aplicadas de la administración pública. Por ejemplo, los preparados por Dwight Waldo, Leonard White o William Willoughby en los Estados Unidos. En el ámbito Iberoamericano, para entender la compleja administración pública y cómo se implementa, se pueden consultar los libros de Pedro Muñoz Amato o Wilburg Jiménez Castro, entre otros, que son de gran utilidad.

Como se puede observar, la administración pública es algo muy complejo; por eso se tiene que estudiar la implementación del proceso. La implementación en la administración pública también es muy compleja; como se puede observar, se requiere una observación juiciosa de la organización y del funcionamiento de la administración pública. Este complejo de problemas de la administración pública, de organizaciones, programas y funciones es, precisamente, el ámbito de la implementación, y esto lo conocen muy bien,

porque lo viven, los funcionarios públicos, sobre todo los funcionarios de carrera o todos aquellos de libre nombramiento, que tienen gran tiempo dedicados no solamente al estudio de la administración pública, sino también a la aplicación de los procesos de la administración pública.

Conflictos entre participantes de la implementación

Sin embargo, la implementación no es algo simple ni sencillo y, hay que enfatizarlo, la implementación es un espacio opaco situado entre la intención subyacente en las normas y su ejecución administrativa. Es decir, la implementación no es un espacio nítido, claro, abierto; al contrario, es un espacio opaco situado entre la intención subyacente de las normas que elaboran los congresos y la ejecución debida por parte del Poder Ejecutivo.

Dentro de la administración pública, cuando se implementa una política pública suelen ocurrir paradojas y dilemas administrativos, y esto ha sido poco estudiado. Se piensa que la administración pública, por ejemplo, como lo hace Herbert Simon, es una entidad 100 por ciento racional y podemos observar que, precisamente, la administración pública es un ente racional, pero también tiene aspectos no racionales y estos deben ser considerados también; es decir, existen los dilemas y las paradojas dentro de la propia administración pública.

Aparte de conflictos y de luchas por el poder, en la administración pública ocurre normalmente una lucha por el poder entre los diferentes organismos y los diversos funcionarios públicos; suele ocurrir, en un mismo organismo, que existan personas de grupos políticos antagónicos y lo que hacen entre sí es bloquearse. Por esa razón, en la administración pública la implementación de la política pública debe considerar que los organismos, los programas y los funcionarios puedan operar, no como facilitadores de la hechura y ejecución de la política pública, sino como entes que vetan y obstruyen su marcha conveniente. Por lo tanto, se debe considerar que en la administración pública hay dilemas y paradojas que jalonean el proceso y la actividad administrativa, y esto debe considerarse porque, de otra manera, muchos de los planteamientos subyacentes en las normas y las leyes no se pueden ejecutar, porque simplemente se requiere un proceso de implementación complejo, tal como lo hemos querido retratar en esta exposición.

Uno de los temas de gran relevancia que hay que considerar dentro de la implementación, es, por lo tanto, que si existen dilemas y paradojas en la

implementación de la política pública, esto implica, necesariamente, que en su seno subyacen imperativos de implementación; es decir, que en un proceso de implementación de la política pública hay imperativos de implementación que suponen, que sugieren que existen prioridades en la etapa de implementación, y que el hecho de escoger una y no otra fórmula de implementación va a resultar, por lo tanto, en conflictos o dilemas, o en posibles vacíos de calidad en la ejecución de la política pública.

Imperativos de la Implementación

Existen tres imperativos de implementación que se deben considerar como fundamentales y funcionan al mismo tiempo; los tres suelen plantearse de manera opcional, y; los tres suelen ser muy conflictivos: la legalidad, la racionalidad administrativa, y el consenso político.

Imperativo de Legalidad

El primer imperativo de implementación a considerar es la *legalidad*. Baste recordar que, en el estado de derecho moderno, al ciudadano se le prohíbe realizar cierto tipo de actividades o acciones que son lesivas para la sociedad. Se le prohíbe, por ejemplo, robar o matar, porque son delitos. Pero al ciudadano no se le puede exigir qué hacer; al ciudadano sólo se le puede exigir qué no hacer, es decir, le debe prohibir hacer lo que no se quiere que haga. El ciudadano es libre de hacer todo aquello que no se le prohíba; en cambio, a la administración pública sólo le está permitido realizar lo que la ley le dicta.

En épocas remotas la administración pública actuaba con una enorme libertad. A partir de la Revolución Francesa, la administración pública está sometida a un régimen jurídico en el cual se establece todo lo que puede hacer, todo lo que puede realizar, y sólo lo que la ley le permite es lo que puede realizar. Sin embargo, debemos considerar que existe una dosis muy grande de libertad de acción del servidor público dentro de la ley, porque sin discrecionalidad no podría haber lugar para la realización de la implementación de la política pública; la ley no puede abarcarlo todo, no puede comprender todo; en la ley no puede caber todo. Se requiere de un espacio elemental, un espacio mínimo para la discreción del funcionario porque es importante que, aquel problema donde la ley es silente, el funcionario debe actuar con libertad. Si no fuere así, entonces no habría lugar para la responsabilidad; si no hay esta libertad de

acción, no hay lugar para el tipo de respuestas positivas de los funcionarios que deben consistir en ser responsables de sus actos. Se debe señalar quién es el responsable de los actos en la administración pública, en todo momento, porque así lo exige el Estado de derecho.

Imperativo de racionalidad administrativa

En segundo lugar, existe el imperativo de la *racionalidad administrativa*. Este imperativo implica, por ejemplo, que los recursos públicos sean manejados no solamente con criterios de probidad, sino también con criterios de efectividad; que todo aquello que se pueda utilizar como recursos públicos impliquen un beneficio para la sociedad, pero que puedan ser evaluables a través de metas, a través de programas. La racionalidad administrativa, por lo tanto, reclama que exista una marcha congruente, evaluable, programable, de la actividad administrativa, y que se pueda controlar.

Imperativo del consenso político

Finalmente, el *consenso político* también es un imperativo de la implementación. En una sociedad democrática como son la mayoría en el mundo actual, todas las acciones del gobierno deben encaminarse hacia el bien público, al interés público. Por lo tanto, en esto no hay discrepancias. Es imperativo que una política pública debe producir, debe tener como saldo actividades que produzcan el bien público, el interés público, el interés de todos; que redunde en el interés de la mayoría.

El balance conjunto de los imperativos

Sin embargo, puede darse el caso, y esto lo debe tener muy claro la implementación, de que los tres imperativos estén en contradicción y puedan tener clientelas, dentro y fuera del gobierno, que pujen a partir de un interés grupal. Por ejemplo, los abogados estarán seguramente a favor de que prevalezca la legalidad, mientras que el servidor público se inclinará por la racionalidad administrativa y el parlamentario seguramente pujará, luchará, a favor del consenso político. ¿Qué debe prevalecer? Yo creo que los tres imperativos deben prevalecer, pero ¿en qué proporción? ¿qué debe haber más: legalidad, racionalidad administrativa o consenso político? Esa es una decisión para la implementación que debe tomar muy en cuenta el gobernante y todo servidor público.

Ahí, entonces, se tiene que optar sobre la dosis de prevalencia de cada uno de los elementos. Se requiere negociación, para que los imperativos aquí señalados de implementación puedan ir en su conjunto con dosis aceptadas, porque si uno de los imperativos jala más que otros, mucho más que otros, se generarán mayores conflictos. Habrá, por ejemplo, mucho consenso político en una medida, pero muy escasa racionalidad, lo que va finalmente a derivar en perjuicio del orden público. Si un imperativo de legalidad prevalece de manera absoluta, entonces, vamos a padecer un ritualismo burocrático, lo que va a impedir que haya una racionalidad adecuada y un consenso político igualmente adecuado. Es entonces muy importante que, a través de la negociación, se lleguen a alcanzar acuerdos sobre la implementación, dosificando, de manera adecuada, los imperativos de legalidad, de racionalidad y de consenso político.

Esto es todo. Muchas gracias por su atención.

Síntesis curricular

El Doctor Omar Guerrero, es Doctor en Administración Pública, Profesor de Carrera en la Universidad Nacional Autónoma de México e Investigador Nacional Emérito del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Dirigió la Revista de Administración Pública en el período 1980-1982 y formó parte de la comisión de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores entre 1999-2003, cuerpo colegiado que presidió en 2003. Obtuvo el Premio de Administración Pública 1979, auspiciado por el Instituto Nacional de Administración Pública del cual es miembro desde 1980 y de su consejo directivo entre 1997 y 2002, así como en 2019. Fue galardonado con el premio ANUIES 2006 y declarado Doctor Honoris Causa por la Universidad de Sonora en 2011. Es integrante de la Academia Mexicana de Ciencias a partir de 1987 y miembro titular del Seminario de Cultura Mexicana desde mayo de 2006. A lo largo de 50 años de vida académica ha desarrollado una labor continua en el campo de la Administración Pública, si bien sus indagaciones científicas se extienden a la Ciencia Política, la Historia Administrativa, la Administración de Justicia y las Políticas Públicas, así como la exploración de la historia del pensamiento administrativo. Es autor de 29 libros de autoría personal y más de 50 capítulos del libro. Editor de 10 obras clásicas en la Administración Pública.

AFRONTANDO EL ESTRÉS LABORAL EN EL PERIODISMO. LAS IDENTIDADES PROFESIONALES Y LA SOLIDARIDAD COMO RECURSOS

Sallie Hughes¹

Introducción

Es un honor para mí estar con Ustedes el día de hoy, por varias razones. Primero, porque el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico realiza un trabajo necesario, tanto en mi área de interés e investigación, que es el periodismo y la política, como en otros aspectos, como puede ser la sociedad civil. Otra razón por la cual es un gran placer estar aquí, es porque en los últimos meses he estado trabajando con los Doctores Rubén González y Martín Echeverría, así como con la Maestra Alejandra Toxtle, egresada de su Institución, y con el estudiante de posgrado Luis García Conde, en el estudio “*World and Generalism México*”, y eso me ha permitido dar vista de la calidad de los profesores y alumnos de posgrado que trabajan en el ICGDE y en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. En la Universidad de Miami estamos muy orgullosos porque pronto cumpliremos 100 años, por lo que estar en una Institución tan consolidada como la BUAP, también es una razón de mi gusto de estar con ustedes. Por último, el estudio que voy a presentar hoy fue realizado en varios territorios mexicanos, incluido Puebla, y quiero mencionar que, desde mi punto de vista, es un privilegio tener instituciones de alta enseñanza en su ciudad, sobre todo cuando están haciendo estudios sobre la comunicación y el periodismo. Hice este estudio con algunos colegas de sus contrapartes, la Universidad de las Américas Puebla y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Es un trabajo interdisciplinario y de equipo y, tengo que mencionarlo, porque es ahí, en los aspectos interdisciplinarios, donde creo que algunas de sus

1 Profesora y Decana Asociada para la Diversidad, Inclusión e Iniciativas Globales. Escuela de Comunicación de la Universidad de Miami.

contribuciones realmente conectan a la sociología de los estudios sobre el periodismo con los estudios en psicología.

Sabemos muy bien que en México el periodismo es una ocupación de alto riesgo, pero así está en muchas partes del mundo. No solamente desde que empezó la pandemia hemos perdido cientos de periodistas en activo; hay más y más investigaciones que documentan que los periodistas contemporáneos se enfrentan a fuentes de riesgo de varios tipos, multidimensionales, que producen estrés laboral, y llegan a causar trastornos psicológicos, como el síndrome postraumático. Pero antes de llegar a esta intensidad de los trastornos, hay niveles de estrés que a lo mejor nos llevan a eso, pero seguramente crean cambios de conducta que limitan el trabajo profesional del periodista y tienen efectos muy severos sobre su bienestar. Y es que los periodistas, además de ser actores en una institución social importante para la democracia y para el desarrollo económico, son seres humanos con derechos fundamentales. Entonces, tendremos que estudiar este fenómeno, tanto por lo que hacen los periodistas como actores en una institución importante, como porque son seres con sus propios derechos.

Los estudios del riesgo en el periodismo tienden a enfocarse en políticas públicas que, en muchos casos han fracasado, en parte debido a la falta de capacidad, pero también porque las propias autoridades son fuentes de riesgo. Los estudios sobre el periodismo no han abordado ampliamente el tema de hacer frente al estrés, o menos aún, cuáles podrían ser las intervenciones para apoyar la salud mental de los periodistas; usualmente, se enfocan en describir el problema o la falta de políticas públicas efectivas. Entonces, eso se trata de abordar con las respuestas a las preguntas de ese estudio.

¿Qué hacen los periodistas para hacer frente y para superar el estrés laboral? Y ¿cómo se pueden fortalecer esos procesos desde la sociedad civil, desde las universidades?

Para hacer énfasis en la importancia de este tipo de estudios, pongo a la vista la página de Artículo 19, que vi hoy, cuando estaba repasando las noticias para estar un poco más actualizada, y veo esta alerta, de hace una semana, de una confrontación entre activistas y autoridades en Puebla, y quiero hacer notar, de una parte, que entre los activistas y periodistas presentes, tres reportaron irritación en la piel, particularmente el rostro; inclusive, una persona alertó

de pérdida parcial de visión después del uso de químicos contra ella, cuando estaba cubriendo un evento que, supongo, es bastante conocido en Puebla. Ahí, no solamente los que están protestando, sino que también los periodistas fueron víctimas de algunas agresiones por parte de las autoridades.

Los estudios sobre periodismo han documentado esas agresiones. Aun cuando hay políticas públicas donde se asegura protección, esas agresiones, a veces por parte de las autoridades, siguen. Entonces, les invito a recordar la descripción, porque luego, en el estudio, salen cosas semejantes, tan semejantes, que me sorprendí un poco. Porque uno piensa que con el tiempo y el progreso el origen del estrés puede cambiar. No estoy diciendo que no ha cambiado, pero siguen dándose algunos de los riesgos que documentamos hace tres años. Luego entonces, la necesidad de estudiar cómo hacer frente a esos ataques, no solamente porque van en contra de la libertad de expresión, sino porque generan un nivel de estrés laboral que puede dañar el bienestar y la capacidad del periodista para hacer su trabajo. Eso es muy actual, por lo que vemos que los riesgos de antes de la pandemia continúan existiendo.

El Marco Teórico del Estudio

Cambiamos y veamos un poco del marco teórico de este estudio. Sabemos el porqué del estudio y giramos hacia el marco teórico. En ese sentido buscamos algo más a fondo que la descripción y giramos hacia la psicología cognitiva; los modelos enfocados en los procesos cognitivos de la psicología nos ayudan a definir con mayor precisión lo que son los riesgos, lo que es el estrés y lo que es su superación. Los modelos definen el estrés laboral como un desequilibrio entre las demandas laborales y la capacidad percibida de hacer frente a las demandas; identifican los factores estresantes de trabajo con los relacionados con la organización o las tareas.

En estudios anteriores sobre la policía, esa fuente de estrés puede ser organizacional; por ejemplo, trabajar demasiadas horas, tener conflictos con supervisores, desequilibrios entre el balance de trabajo y vida privada, o asuntos relacionados con la tarea de enfrentar peligro físico, o ser testigo del sufrimiento y del dolor. Entonces, cuando un policía, un periodista o una trabajadora valoran las tareas como potencialmente dañinas o amenazantes, eso lanza intentos de superación de hacer frente a este riesgo. Si valoran que no pueden, adecuadamente, hacer frente a este riesgo, ahí es cuando entra el estrés,

y éste no es solamente algo que puede estar en el aire; no; el estrés tiene efectos físicos, psicológicos y, por supuesto, sobre el trabajo.

Hay estrategias para superar o hacerle frente al estrés cuando uno tiene enfrente sus orígenes o causas, que varían según si uno se siente que puede controlar el daño personal, o si una estrategia se centra en corregir el problema o suavizar la reacción emocional, y por último, si la estrategia es adaptiva y, por ende, puede mejorar el funcionamiento psicológico, el bienestar. Pero si es inadecuada, puede aún aumentar el dolor físico, psicológico, y puede crear nuevos daños; por ejemplo, si uno tomara demasiado alcohol para suavizar las emociones, seguramente los efectos serían contraproducentes.

Entonces, pensando desde este marco teórico en las maneras de concebir tanto el riesgo, el estrés, así como las estrategias para responder al estrés, para hacer frente a las circunstancias estresantes, nosotros pensamos que era importante enfocarse en los contextos de trabajo y compararlos. Entonces usamos un diseño compartido subnacional en México, que es un lugar con contextos altamente peligrosos pero que varían. Hay lugares en el país donde los riesgos son menores y hay diferentes tipos de riesgo. Así, la comparación subnacional entre contextos de trabajo mantiene constantes algunas estructuras del sistema de medios nacionales, que puede ser la política económica o el derecho constitucional formal y controla, por esos rasgos, el sistema de medios nacionales. Pero a la vez, cuando se seleccionan los contextos subnacionales, para variar en condiciones teóricamente importantes, el diseño permite identificar fenómenos específicos poderosos.

Los Contextos del Estudio

Por todo ello, aunque este es un estudio cualitativo, la selección de casos de estudio de contextos nos ayuda a derivar hallazgos teóricos y prácticos con mayor precisión. Así es que seleccionamos tres contextos que varían por tipo de riesgo y por intensidad de riesgo.

El primero es Tamaulipas. Como es bien sabido entre este grupo, esa entidad es un lugar de intensa violencia antiprensa, sobre todo de fuentes criminales, aunque puede haber contubernio entre criminales, gobierno y policía. El segundo es Puebla, donde el perfil de riesgo para los periodistas tiene más tintes políticos; es un estado conocido por ataques políticos contra la prensa. El tercer contexto es la Ciudad de México, donde hay riesgos de

diferente índole, pero es más pacífico y los riesgos son más moderados y variados. Así, las preguntas que guiaron el estudio en esos tres contextos son las siguientes:

¿Cuáles son los riesgos que se aparecen en todos los lugares? ¿Cuáles son universales? ¿Cuáles estrategias de reacción son universales? ¿Cuáles estrategias aparecen en lugares específicos y por qué?

Como dije antes, el método usado es cualitativo. Usamos una encuesta anónima en línea con un cuestionario semi estructurado. A partir de leer sobre los estudios de trauma pensamos que eso podría tener menor posibilidad de retro-mitizar a los periodistas usando este tipo de metodología y, por supuesto, da la mayor seguridad a los participantes en este estudio. Pero debe reconocerse que el método tenía sus ventajas y desventajas; es decir, no podemos construir sobre una muestra no probabilística.

Usamos el método de bola de nieve para la encuesta, e intentamos tener un número de participantes semejante en cada lugar, pero eso no fue posible porque en Tamaulipas fue muy difícil que los periodistas contestaran; teníamos un investigador que es de ahí y, aún así, con muchos intentos fue muy difícil. Sí logramos que las proporciones en género fueran relativamente iguales, y el tipo de medios de los participantes provienen de portales de noticias y, sobre todo, cubren fuentes con mayor exposición a condiciones de riesgo.

Los datos fueron coleccionados entre enero y abril de 2019, como mencioné, antes de la pandemia (aunque vemos que estas fuentes de riesgo siguen) e hicimos un análisis cualitativo emergente sobre las preguntas cualitativas con dos codificadores independientes para corroborar las interpretaciones. Terminamos con una muestra bastante pequeña de participantes, pero con respuestas cualitativas muy ricas; con más o menos igual número de hombres y mujeres, y edad promedio de 42 años, con 19 años de experiencia. En su mayoría dicen que son periodistas de toda la vida con mucha experiencia y cubriendo fuentes de alto riesgo. De hecho, hay más fuentes que participantes, pero eso es porque la mayoría de ellas y ellos pueden cubrir más de una fuente.

Las Preguntas de la Investigación

Las preguntas de investigación son las siguientes:

¿Qué fuentes de estrés se mencionan?

¿Qué síntomas se discuten?

¿Qué estrategias usan para enfrentar esas fuentes de estrés?

¿Qué estrategias surgen de manera natural en las respuestas?

¿Qué recursos usan para hacer frente a esas situaciones?

¿Cómo se puede mejorar el apoyo a los periodistas que están en riesgo?

Primero, *¿qué fuentes de estrés se mencionan?* Usamos varias interrogantes para responder a las preguntas de investigación. Este *ítem* viene de la psicóloga del equipo y era muy efectiva. Les pedimos pensar en una situación en la que sintió que su integridad física-emocional fue amenazada mientras realizaba su trabajo como periodista y luego les pedimos describir la situación lo más detalladamente posible y luego, por favor, que describieran por qué pensaron eso en ese minuto. Obviamente, eso generó mucho texto. Lo presento de esta manera para que puedan ver los pasos que fueron seguidos para realizar el análisis, de acuerdo con el territorio y el contexto y también para que puedan tener una idea del sabor, del sentimiento de las respuestas.

Por ejemplo, en Tamaulipas la situación es estresante; los riesgos son muy fuertes. El lugar de trabajo fue atacado repetidamente con disparos, granadas, o el periodista fue golpeado tanto y tan fuerte, que perdió un ojo; en otro caso, alguien le puso la pistola en la cabeza al periodista, y así por el estilo. En la Ciudad de México, las condiciones son menos físicas; de hecho, es el único lugar donde vemos que las presiones, los distractores del proceso de hacer periodismo, de la organización, provienen de un jefe exigente; hay un periodista que es autoexiliado; otro, recibió amenazas de muerte, pero eso ocurrió en otro lugar. En Puebla, también se observa que hay amenazas; hay un despido después de esas amenazas. Hay amenazas de un empresario, del fiscal, y amenazas de varias partes; también hubo un asalto durante una cobertura y fue el estrés que sintió mientras hacía una cobertura en un lugar peligroso, cuando escucharon disparos.

Se puede ver entonces la diferencia entre los diferentes territorios. Mientras en Tamaulipas la situación estresante fueron las amenazas físicas, los ataques y la intimidación psicológica, lo que provoca pensamientos de miedo, de falta de control, hubo un caso solamente de reacción basado en corregir el problema que era ¿qué puedo hacer en el futuro para que eso no pase, para que no me pase otra vez? La diferencia con Puebla es notable. Ahí hay intimidación psicológica como la situación que causa el estrés en la mayoría de los casos. También hay amenazas, y también algunas agresiones físicas; hay

vulnerabilidad laboral, trabajos peligrosos y, en un caso, hay una amenaza, un riesgo que llamamos de identidad porque una periodista LGBT tenía que cubrir un grupo anti-LGBT y eso le causó mucha angustia, y lo menciona como su temor; lo menciona cuando uno le pide que describa una situación específica. En la Ciudad de México, los causantes de estrés son variados y los pensamientos van desde falta de control, “cuando uno está cubriendo un evento donde empiezan a agredir a la prensa”, hasta lo más fuerte, “reaccionas a ser más cauteloso”.

En cuanto a la segunda pregunta de investigación ¿qué síntomas se discuten en sus respuestas?, se nota la intensidad de los riesgos para los periodistas en México, aunque también se nota que hay diferencias por contexto.

En Tamaulipas reportan síntomas físicos de estrés, parálisis facial, hipertensión, dolor físico y psico-emocionales, angustiado, confundido, indignado, cuando no pueden seguir reportando de una manera que consideran profesional; en Puebla, las señales físicas de estrés, dolor físico, insomnio y psico-emocionales como la ira, agotamiento, impotencia, inquieto, nervioso; en la Ciudad de México, las expresiones de síntomas son mixtas, pero también en la Ciudad de México son fuertes, dolor, tic nervioso, enfermedades de la piel, desmotivación, tristeza, tener pesadillas, entre otros.

La tercera pregunta de investigación es, ¿qué estrategias usaron los periodistas para lidiar con el estrés?, y para obtener respuesta a esa pregunta utilizamos varios *ítems* en el cuestionario.

En Tamaulipas, se notan estrategias centradas en el problema, es decir, centradas en corregir la situación, pero son acciones que limitan la labor periodística profesional, sobre todo la autocensura y ocasionan otros límites a su trabajo como periodistas. Las estrategias van desde cambiar el lugar de trabajo, dejar de cubrir algunas notas, hasta algo poco menos dañino al profesionalismo que es cambiar horas de trabajo y tomar más precauciones. También, y sólo en una situación mencionaron enfocar en la emoción, suavizarla. En Puebla, una situación muy marcada e interesante es que buscaron el apoyo de organismos no gubernamentales y, a la vez, pusieron algunos límites al trabajo. Pero esos límites fueron cosas como no reportar de noche, reportar en grupo, obviamente muestras severas como autocensura. Pero es notable que en Puebla buscan el apoyo de los organismos no gubernamentales; también toman acciones, usan estrategias centrado en suavizar las emociones, escribir sobre lo que pasó y buscar el apoyo de colegas. En la Ciudad de México, sale solamente enfocado en las emociones y mencionan fuertemente estar entre

colegas, mantener contacto con la gente en la que uno confía y también buscar apoyo psicológico.

Otra pregunta fue: ¿había alguna persona que le ayudó a enfrentar esta situación? En Tamaulipas, los recursos incluyeron los compañeros: dos compañeros de trabajo y una colega. En la Ciudad de México, compañeros de trabajo y un supervisor. En Puebla, otra vez se ven las organizaciones de la sociedad civil, los compañeros, los amigos y, en una ocasión, el propietario mismo de un medio y el gobierno.

¿Qué estrategias surgen? En este caso preguntamos si se habían unido a un grupo o red de periodistas, porque queríamos ver si estas redes podrían ser recursos para superar el estrés; entonces, preguntamos si se han unido a esos grupos y porqué se unieron. Las respuestas fueron muy interesantes.

En Tamaulipas, para contactarse en el trabajo, en los trabajos peligrosos, tomar talleres de profesionalización. En la Ciudad de México, para examinar las situaciones de cobertura y mejorar las circunstancias para intercambiar información, talleres para mejorar las técnicas y, en Puebla, es semejante pero también surge que entran esos grupos para documentar casos, estadísticas y usarlos para presionar a las autoridades a protegerlos, difundir información sobre las agresiones. Entonces, en Puebla se nota que se están organizando para hacer presión sobre las autoridades, pero en los otros lugares no tanto. Como mencioné, en resumen, en Tamaulipas entran esas redes para enfocar en cambiar el problema y para suavizar las emociones; en la Ciudad de México entran también en acción colectiva y la profesionalización para mejorar el problema, pero también tratan de suavizar las emociones con colegialidad y, en Puebla, es el único lugar donde toman acción colectiva para presionar a las autoridades.

En el caso de la pregunta: ¿Si hay tantas dificultades a las que se han enfrentado en el trabajo, por qué siguen, por qué no han cambiado de profesión?, varias menciones sugieren que por su identidad profesional. Y aún la resistencia a la intervención en su autonomía profesional es fuente de apoyo a su capacidad de enfrentar esas fuentes de estrés. En Tamaulipas hay expresiones de “pasión sobre lo que hago”; intentaron hacer otras cosas, pero no se pudo. Pero también hay una expresión de que “no podría cambiar y eso es lo único que me queda”. En Puebla también se ven expresiones tales como: “eso es mi vocación, adoro mi trabajo”; pero también, que un periodista siente una responsabilidad personal, “es la trinchera en la que defendiendo mi

posición de resistencia ante todo lo que nos está pasando, porque es parte del ejercicio de la libre expresión”. Esa expresión de resistencia, de cambio social se denota también en la Ciudad de México: “el periodismo me cautiva y si nos callamos ellos ganan, porque es una afrenta necesaria en una lucha”. En otras palabras, lo hacen porque les gusta, lo identifican como algo personal el ser periodista, “me apasiona”, “es mi vocación”. Pero hay, por lo menos en los casos de la Ciudad de México y Puebla, una resistencia a la intromisión en lo que ellos ven como su conducta profesional y hay un deseo de promover el cambio social positivo.

Para la última pregunta, ¿Cómo se puede mejorar el apoyo a los periodistas que están en riesgo? ¿Qué pudiera ayudar para que salgan con mayor fortaleza de esas situaciones?, voy a resumir y no leer, porque es un poco largo. Tanto en Tamaulipas, como en Puebla y en la Ciudad de México, todos quieren mayor apoyo de sus supervisores y de sus medios de comunicación. En Tamaulipas y en la Ciudad de México solicitaban apoyo psicológico; pero quiero apuntar que en la Ciudad de México la persona que pidió apoyo psicológico era la periodista que se autoexilió antes de recibir amenazas fuertes de muerte. Puebla es el único lugar donde piden mayor respuesta y protección del gobierno como algo repetido.

Discusión de los Hallazgos

Primero, hay que decir que predominan los riesgos en la tarea de reportear. Esto tiene sentido, sobre todo, porque están en contacto con posibles fuentes de estrés. En el contexto no salen tanto los que abandonan la organización, como los que trabajan a ritmo acelerado en escribir para cuatro plataformas. En el acto de reportear, los ataques físicos durante el reporte salen más frecuentemente en Tamaulipas y menos en la Ciudad de México, y Puebla se queda en medio. El riesgo a la identidad sale en las tareas de reportear, como mencionamos, y de editar, como una editora que empieza a tener pesadillas haciendo edición de fotos y estudios sobre feminicidios.

El sufrimiento emocional mental sale en todas partes, aún en la Ciudad de México, donde los riesgos son menos fuertes. Eso sugiere que los recursos para prevenir y responder al estrés de manera oportuna son deficientes. Ese es un hallazgo bastante interesante: el profesionalismo como recurso

de afrontar la situación; las normas profesionales y la solidaridad, fueron ampliamente evocados como fuente de fortaleza mental, e incluyen apoyo a *roles* intervencionistas asociados con la democracia, que a muchos formaron entre los noventa y 2000: vigilar el poder, abogar por un cambio positivo y la expresión de resistencia a la invasión de la autonomía.

Esos recursos aparentemente ayudaron a los periodistas, los impulsaron a hacer frente al estrés laboral, y eso se nota en otros contextos, aún con los corresponsales británicos, y se hacen notar en otros estudios. Entonces, sugieren que la fortaleza mental se deriva de los *roles* profesionales y comunidades en diversas culturas y contextos periodísticos; y en el de las prácticas de autoayuda, como la meditación y el ejercicio, parece que hay una estructura de oportunidad contextual para enfrentar el estrés laboral de los periodistas.

Sugieren los diferentes entrevistados y en los tres contextos, que hay una estructura que responde a la configuración del Estado, de la sociedad civil y de los elementos criminales. En Tamaulipas, los encuestados restringieron el reporte autónomo y pro-público para prevenir agresiones muy fuertes; a la vez, algunos expresaron indignación en tener que hacerlo, pero tuvieron que hacerlo. En Puebla, las estrategias centradas en los problemas incluían iniciativas conjuntas de seguridad y colaboración con las ONG's para presionar al gobierno por un cambio estructural en el estado de derecho, y todos deseaban que los empleadores fueran más proactivos; la mayoría deseaba mayor apoyo estatal y asesoramiento.

Implicaciones de los Hallazgos

Las implicaciones del estudio, y aquí termino, incluyen la importancia de la identidad profesional para consolidar el bienestar, la capacidad de seguir trabajando; tanto en las gratificaciones de la práctica como los compromisos, hay un potencial restaurador en la comunidad profesional, y las alianzas de empleadores, ONG's, grupos de colegas, pueden ser beneficiosos.

Proponemos mayor claridad en las definiciones conceptuales y las relaciones entre riesgo, estrés y su afrontamiento por periodistas. Pensamos que cuando se integren los estudios anteriores, combinando los de la psicología cognitiva con los enfoques sociológicos de los estudios de periodismo, se identificarán los *roles* normativos, las identidades profesionales, los entornos

organizativos y las influencias extra organizativas. En otras palabras, combinando los dos campos vemos cosas nuevas, nos dan nuevas pistas de qué está pasando y cómo se puede apoyar en confrontar el problema. Hay implicaciones; es vital fortalecer las ONG's y las comunidades profesionales de periodistas, especialmente en lugares donde hay presión de empleadores y del Estado. Las universidades pueden reconocer su parte, ofrecer recursos como capacitación, prevención de trauma en sesiones después de experiencias traumáticas, apoyo psicológico profesional y otras cosas.

Por mi parte, creo que dejar el patrón del investigador distante y único es algo que podemos hacer promocionando los estudios aplicados e interdisciplinarios; podemos trabajar, sin perder el rigor científico, con las ONG's y los grupos de periodismo, tal como el programa Dark, que es un centro de periodismo y trauma que ya existe en Nueva York y Asia, pero de los cuales no tenemos ninguno en América Latina. Y eso no es dejar de presionar a las autoridades, sino maximizar lo que se puede hacer sin ellas.

Sólo quiero decir que los riesgos en tiempos de coronavirus son riesgos aumentados, no son nuevos; lo que es nuevo es el riesgo del virus a la salud que es fortísimo. Pero otro tipo de riesgo que vemos, tanto en México como en otras partes, son continuaciones de lo que ya existía. El estudio llevado al cabo se puede consultar en *Journalism Studies*.

Muchas gracias por ser tan pacientes y escucharme más de 30 minutos. Ánimo en esas condiciones difíciles y persistencia. Perdimos un ser querido hace un año, que usó sus capacidades de periodista, sus capacidades académicas y siempre decía que tenemos que persistir hacia la justicia social y, a la vez, resistir los retrocesos. Nosotros creamos un simposio en su honor sobre estudios de periodismo, medios y justicia social, y me gustaría invitarlos a participar el año que viene.

Síntesis curricular

Profesora del Departamento de Periodismo y Administración de Medios de la Universidad de Miami; Decana Asociada para la Diversidad, Inclusión e Iniciativas Globales; Investigadora consolidada en el área de estudios latinoamericanos de dicha Institución; autora del libro “Redacciones en conflicto, el periodismo y la democratización en México”, 2006; Coautora del texto “Hacer una vida multiétnica en Miami, la inmigración y el surgimiento de la ciudad global”, 2014. Ha publicado numerosos artículos en revistas científicas de alto impacto como *Journalism Studies*, *International Journal and Communication*; *International Journal or Press Policy*; Coordinadora para América Latina del proyecto “Estudio de palabras del periodismo tres”; previo a la incursión a la academia trabajó como periodista en el diario Miami Herald y The Washington Post.

TEORÍA ECONÓMICA, ECONOMÍA DEL COMPORTAMIENTO, CAPITAL SOCIAL Y PANDEMIA. COMENTARIOS SOBRE SU RELEVANCIA ACTUAL

Mario Miguel Carrillo Huerta¹

Preámbulo

Antes de empezar con la presentación quiero comentar que, cuando una ponencia se presenta en un seminario o en un congreso de tipo científico no se necesita un preámbulo para explicar ni justificar el tema, porque eso forma parte del propio documento, pero en el caso de una conferencia que no es específicamente ante el grupo de personas interesadas en el campo de estudio de que se trata, creo que se tiene la obligación de dar una explicación, aunque sea corta, de porqué se seleccionó este tema para la conferencia, y es lo que haré enseguida.

Realmente me causó mucha extrañeza y preocupación desde el año pasado, a finales del primer trimestre de 2020, cómo diferentes países estaban sufriendo de manera también diferente los efectos de la pandemia por Covid-19, y yo veía con cierta preocupación que en países como México y Estados Unidos aparentemente no se estaba tomando muy en serio el problema; incluso, los líderes de ambos países a veces decían cosas que invitaban a uno a pensar que lo hacían en broma, sobre todo porque estaban muy distantes de lo que los científicos informaban. Por otro lado, yo veía que los efectos de la pandemia, aunque eran muy semejantes en esos dos países, eran proporcionalmente mucho más negativos que en otros como Nueva Zelanda, donde apenas sí se percibían. Pensé entonces que las causas de estos impactos tan fuertes y negativos en algunos países tenían que ver, o con la falta de liderazgo o con una respuesta no suficientemente colaborativa de la población, por lo que creí necesario investigar sobre el tema y ponderar la naturaleza y el comportamiento humano

¹ Profesor-investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III.

a través del conocimiento que se ha recibido en los campos de la economía y la psicología, y con ello reflexionar sobre la forma efectiva en que se pueden resolver problemas sociales generales como el caso de la pandemia. ¿Por qué? Porque si el humano es egoísta e individualista, como lo supone el análisis económico ortodoxo, entonces, la colaboración que se necesita para resolver problemas globales como la pandemia sólo se dará con golpes de autoridad. Por otro lado, si el humano es altruista y prosocial, entonces la colaboración puede asegurarse con una política de estímulos y desestímulos de orden social, o política que Richard Thaler (2009; 2015) identifica como *Nudges*. Para ello recurrí a revisar los resultados de investigaciones recientes en el ámbito de la psicología, encontrando en ellos lo que desde el siglo XVIII Adam Smith (2011; 2013) había propuesto y había sido corroborado recientemente por Thaler: que el humano es egoísta y altruista y lo es en ese orden de precedencia; primero es egoísta y luego es altruista, lo que posibilita la construcción de capital social, muy necesario para resolver problemas económicos generales como la pandemia.

Ahora bien, ¿por qué el tema de la pandemia, si la pandemia ya está cediendo? De hecho, el problema de la pandemia, por lo menos en Estados Unidos ya está cediendo (y eso lo vamos a ver al final de la conferencia en una gráfica) a causa del alto índice de vacunación. Entonces ¿por qué seguir hablando de la pandemia, si la pandemia ya se va? Creo que es importante enmarcarlo desde el punto de vista de lo que se requiere para que la política pública que busca el bien común logre tener éxito; por eso, es que esta conferencia debe enmarcarse en ese ámbito, en el ámbito de la relación que hay entre el comportamiento de las personas y el éxito de una política pública.

Entonces, el objetivo principal de la investigación que se comenta en esta ocasión es, estrictamente, investigar entre la teoría económica, la economía del comportamiento y el capital social, el área de conocimiento que supone un comportamiento humano acorde con los hallazgos recientes en el campo de la psicología y que permita resolver los problemas sociales.

La idea general que guía este trabajo es que: (1) aunque en sus orígenes el análisis económico consideró al humano como un ente básicamente egoísta, racional, que sólo buscaba su bienestar individual y (2) las propuestas de una corriente dentro de la economía, conocida como la 'economía del comportamiento' lo considera como un ente con racionalidad limitada y con preferencias sociales, (3) las investigaciones recientes de laboratorio en la psicología sugieren que el humano es ambos: egoísta y altruista, pero que

el comportamiento egoísta precede siempre al de colaboración, que es el que contribuye a la formación de capital social, tan importante en la solución de problemas sociales globales.

Esa es la idea general, que puede ayudar a entender las características y los efectos sociales de la pandemia por Covid-19, así como la forma en la que el conocimiento del comportamiento humano puede ayudar a diseñar e implantar políticas públicas efectivas en la solución de problemas sociales.

En lo que sigue, empezaré con comentarios sobre el análisis económico, para enseguida comentar la economía del comportamiento; luego, abordaré al capital social, y continuaré con la discusión de la naturaleza del comportamiento humano. Después, comentaré las implicaciones que tiene que ver ese comportamiento, de acuerdo con los tres campos del conocimiento considerados, y qué consecuencias tiene para el manejo de la pandemia. Finalmente, se ofrecerán algunas consideraciones y una reflexión.

El Análisis Económico

Empiezo con el análisis económico para ver cuál es la base del comportamiento que supone la economía ortodoxa y, para eso, es importante decir, primero, que la economía según Robert L. Heilbroner (1973), es el estudio de la forma en la que la sociedad intenta resolver el problema económico, es decir, el problema de asignar recursos escasos entre la población y las instituciones, para que éstas logren una producción y una distribución acorde con sus fines. De hecho, a lo que nos dedicamos los economistas es a tratar de explicar cómo el mercado ayuda a resolver el problema económico, y cómo es esa 'ley natural' (del mercado) que guía el comportamiento del *homo economicus*, o sea, al individuo egoísta que intenta obtener lo más posible en una transacción de mercado, en una sociedad donde se supone que todas y todos sus integrantes actúan de esa misma manera.

Pero ¿qué es la ley de mercado? Es lo que Adam Smith identificó como una mano invisible que guiaba el comportamiento humano, para decir que nosotros no teníamos nada que ver con eso, sino que era una ley natural que transformaba el egoísmo personal en virtud pública, cuando el mercado funcionaba sin obstrucciones ni influencias ajenas, ni controles ni nada; es decir, cuando cada cual hacía lo que quería. El ejemplo que se argumentaba Smith para ilustrar la forma en la que esa ley natural transformaba

el egoísmo en virtud era que, cuando la gente iba a comprar o a vender algo, siempre intentaba egoístamente sacar lo más posible en la transacción; sin embargo, cuando se realizaba la compraventa, el que compraba se iba satisfecho, lo mismo que el que vendía, lo que era una virtud social. Entonces, cuando este comportamiento se generaliza a toda la economía y a todos los mercados, estamos hablando de una sociedad satisfecha con lo que hace. Si combinamos esto con la existencia de competencia entre compradores y entre vendedores, en donde hay información completa, certidumbre completa y, otra vez, no hay interferencia, lo que resulta de esta actuación del mercado, es que esa sociedad resuelve, en un tiempo razonable, el problema económico con justicia y eficiencia.

Pero, entonces, ¿cuáles son las recomendaciones que se derivan de la operación del mercado? Si esa operación es generalizada en condiciones de competencia y certidumbre, no es necesaria la intervención del Estado en asuntos económicos, el mercado resuelve. Ahora bien, el Estado puede intervenir para impedir que se interfiera con el mercado y para otras cuestiones de seguridad nacional en donde los individuos poco podemos hacer por los demás.

El corolario relevante del marco teórico del análisis económico es entonces que, si las personas pueden decidir voluntariamente, ellas aceptarán las políticas públicas en la medida en que les represente algún beneficio; es decir, los humanos somos egoístas pero capaces siempre de decidir y escoger la opción que calculamos nos representa la máxima ventaja posible en situaciones ciertas o inciertas, presentes o futuras. Eso es lo que se supone en el análisis económico ortodoxo. Nosotros siempre vamos a poder calcular exactamente las ventajas de las diferentes opciones que se nos presentan en el mercado, y siempre vamos a tratar de maximizar nuestra utilidad, independiente de si existen condiciones de incertidumbre o de certidumbre, e independiente también de si estamos decidiendo para el presente o para el futuro.

La Economía del Comportamiento

A Richard Thaler le dieron el Premio Nóbel de Economía en 2017, por las aportaciones que hizo al enfoque de la economía del comportamiento, que tiene una relación muy cercana con la psicología, pero que no deja de ser un

enfoque de la economía.² De hecho, lo que en el fondo intenta este enfoque, es darle a la economía tradicional, al análisis económico ortodoxo tradicional, más realismo en términos de la conducta de los humanos, porque el decir que es egoísta y calculador, racional y todo eso, dicen sus exponentes, no se observa en la realidad. Proponen que, en la realidad, el humano no es ni tan racional, ni tan egoísta, ni tan controlado, sino que, por el contrario, tiene racionalidad limitada, tiene preferencias sociales y además no tiene autocontrol. Ellos reconocen que eso no significa que en el fondo el análisis económico esté equivocado, sino que no explica muchas cosas que ellos, con su enfoque sí hacen. Así, proponen un buen número de principios, los más importantes de los cuales caen en la teoría prospectiva: el efecto posesión y la inconsistencia intertemporal.

Esa teoría prospectiva, simple y sencillamente propone que la gente prefiere no perder, que ganar algo por el mismo monto o la misma cantidad. Por ejemplo, una persona prefiere no perder mil pesos a la posibilidad de ganar mil pesos; esta es una aversión a las pérdidas. Según el análisis económico tradicional, los humanos actuamos siempre bajo el supuesto de la aversión al riesgo, por lo que estaremos calculando el valor estimado de las pérdidas y las ganancias potenciadas por las diferentes probabilidades. Pero en la economía del comportamiento se trata de aversión a las pérdidas y eso afecta el sistema de precios. Por el efecto posesión, la gente valora más lo que ya se tiene que lo que se podría tener. Así, en el caso de una casa que ya se posee y se quisiera vender, su precio va a ser diferente (más alto) al de esa misma casa si no se poseyera y se quisiera comprar, porque se valora más lo que ya se tiene que lo que se puede tener. Eso hace que los precios de compra y de venta de una misma cosa, aún para un mismo individuo, sean diferentes.

En cuanto al efecto de la inconsistencia intertemporal, en el análisis económico se supone que nosotros podemos valorar perfectamente el consumo presente y compararlo con el consumo futuro. ¿Cómo lo hacemos? Lo hacemos calculando su valor presente, descontando el valor futuro con una tasa de interés social. La economía del comportamiento propone algo diferente. Propone que la gente valora más el consumo presente que el consumo futuro y eso trae consecuencias lamentables porque la gente casi no ahorra. ¿Para qué ahorrar? Al no dársele tanto valor al consumo futuro, se gasta en exceso en el presente y eso causa problemas para las pensiones posteriores.

2 Como nota al pie, debe reconocerse que cuando Adam Smith escribió no existía la psicología; esto es un desafío más reciente. Pero siempre, desde tiempos antiguos se han propuesto ciertos patrones de comportamiento humano que tienen que ver con aspectos psicológicos de la humanidad.

Por otro lado, la economía del comportamiento propone una visión más humana, más social, de manera que se motiva más la justicia y se toman en cuenta las intenciones para actos recíprocos.

El corolario relevante del enfoque de la economía del comportamiento es que matiza el supuesto del egoísmo individual del análisis económico ortodoxo atribuyéndole al humano no solamente el egoísmo sino también la capacidad de colaboración social. Así, aunque busque el beneficio propio, el humano también piensa en los demás, tiene preocupación por los demás y esto permite anticipar que va a seguir voluntariamente políticas públicas que buscan el bien común.

El Capital Social

¿Qué pasa con el capital social? El campo de estudio del capital social no aborda detalles del comportamiento de los individuos porque es un fenómeno enteramente social. Puede ser considerado como la materialización de la colaboración voluntaria entre individuos que resulta en beneficios económicos a corto y mediano plazo. Su existencia se debe precisamente a que en el mercado los beneficios no llegan a mucha gente; de repente la gente necesita un préstamo y resulta que no es sujeto de crédito, y pierde así la oportunidad que tenía o la necesidad de tener que financiar algo porque no es susceptible de obtener un préstamo en las instituciones financieras del mercado.

¿Cómo opera entonces el capital social? Las redes entre personas que caracterizan al capital social se forman con base en la confianza, la colaboración entre ellas; es la materialización de la colaboración voluntaria. Proponentes del capital social como Donati (2006), dicen que es una característica, inherente a la estructura de la organización social, pero que facilita la acción cooperativa de los individuos. Putnam (1993), habla de asociaciones, de redes de compromiso, normas de confianza. Coleman (1990), dice que es un capital que es productivo (lo que es muy importante porque orienta el debate sobre si el capital social es realmente capital o no lo es) y, también económico, porque le ayuda a mucha gente a resolver problemas económicos. Y es capital porque puede crecer, puede aumentar, y se puede acumular.

Un ejemplo muy intuitivo de lo que significa el capital social lo ofrece Paul Heyne (1998). En su libro de principios de economía dice que, por la mañana salimos de casa en nuestro auto hacia nuestro trabajo y llegamos allá

más o menos en el tiempo calculado, sin percances ni nada: no choca uno y no le chocan a uno, si va uno conciente y sin influencia de ningún enervante. ¿Qué significa eso? Significa que, en general, todos colaboramos para que cada cual vaya a su trabajo sin problemas, y con ello facilitamos la actividad de todos, lo que significa productividad social, porque, ¿qué pasa cuando de repente, por descuido choca uno o le chocan a uno? El resultado es que, por lo menos, se pierde tiempo; ya no se llegó a tiempo a la empresa o al trabajo, o a la clase, reduciéndose el nivel de productividad.

Siendo el capital social productivo, ¿cuáles son sus efectos potenciales? Entre otros, uno de sus efectos es que permite a los individuos obtener satisfactores fuera del mercado, incluso en economías altamente capitalistas, y también facilita el seguimiento voluntario de políticas públicas que buscan el bien común. El corolario relevante en este caso es que, aunque este tipo de capital es un fenómeno enteramente social y sus proponentes no entran en detalles en cuanto a la naturaleza del comportamiento humano, individual, su campo está construido implícitamente sobre el supuesto de un comportamiento altruista.

La Naturaleza de la Conducta Humana

Ahora bien, ¿qué pasa con la naturaleza de la conducta humana y su relación con la colaboración? Aquí me atrevo a decir que es difícil sostener la posición de que los humanos no tenemos una tendencia a la colaboración porque, independientemente de si coincidimos o no con la antropología social, que propone que el humano es un ente totalmente cultural, o si creemos en la filosofía antigua que afirmaba que el humano es un ente racional, la colaboración entre humanos siempre la hemos observado a través del tiempo.

Desde la antropología social, Weston La Barre (1968) propone que los humanos somos entes totalmente culturales, y que eso se puede mostrar con el ejemplo siguiente. Si se dejan solos a una niña o a un niño después de nacer, no tienen ninguna posibilidad de sobrevivir; para ello necesita del auxilio de otros humanos mayores que le proporcionen cobijo y sustento. Aquí, es entonces el proceso de aculturación el que nos hace humanos, y en las edades tempranas esa aculturación se logra en buena medida a través de la imitación.

También, el filósofo norteamericano John Dewey (1922), desde un enfoque semejante, propone que, en nuestras edades tempranas los humanos

estamos muy influidos por los impulsos biológicos, sobre todo cuando la supervivencia propia está en riesgo, pero también somos prosociales cuando ese riesgo afecta a otros seres humanos.

En cuanto a la filosofía antigua, se puede considerar como referencia a Cicerón. Adame (2017) afirma que Cicerón siempre discutía sobre el derecho natural y hablaba de que todos los humanos somos iguales, desde que nacemos, porque un ser superior a todos nos dio algo que se llama razón, y esa razón nos permite discernir entre lo bueno y lo malo; pero siempre supuso que, precisamente porque podemos decidir entre lo bueno y lo malo, nacimos para la justicia. Cicerón considera que el humano es animal previsor, sagaz, ingenioso, agudo, pero orientado hacia la justicia, porque tiene el don de la razón.

Los Resultados de Experimentos en Psicología

Tradicionalmente, se han realizado estudios para observar la naturaleza del comportamiento humano en el campo de la psicología. Dichos estudios permiten proponer que el ver por uno mismo ha sido importante a través de la historia para la sobrevivencia humana, pero los múltiples estudios realizados en ese campo también sugieren que los grupos sociales que estaban dispuestos a cooperar, a cuidarse entre ellos y a respetar normas de justicia, fueron los que pudieron sobrevivir y expandirse y, por lo tanto, proliferar el espíritu y la actitud prosocial.

Más recientemente se han realizado experimentos de laboratorio donde se aprovechan la neurociencia y la imagenología en los cerebros, en los que participan niñas, niños y adultos, que evidencian que existe la preocupación por sí mismos y también por los demás, pero, como dicen los realizadores de los experimentos, Yoder y Decety (2021), el *yo* tiene preferencia en todos los casos. Es importante aclarar que, en el adulto, las decisiones son más fuertes y con más seguridad que la de los niños, por el efecto del proceso de aculturación. Así, las reacciones de los niños pueden considerarse como más “naturales” (o menos ‘culturales’).

También, es importante mencionar que, en esos experimentos se aplicaron juegos de la economía del comportamiento y ahí se muestra que los humanos priorizan sus propios beneficios primero y luego integran el cómo sus opciones afectan a otras personas.

¿Cuál es el corolario relevante aquí? Al ser los humanos, primero egoístas y luego altruistas, su seguimiento de políticas que busquen el bien común va a depender de la forma en que se intente inducir la colaboración social, es decir, del liderazgo social.

Las Implicaciones de las Propuestas para el Manejo de la Pandemia

Sin duda, los resultados de los experimentos en la psicología sobre el comportamiento humano permiten sugerir que el liderazgo puede ser el aspecto más importante para lograr el éxito de propuestas de solución a problemas sociales como la pandemia por Covid-19. Pero ello también va a depender de las propias políticas, de su diseño, y del grado de dependencia que tengan de la participación social. Por ejemplo, en un estudio que realicé el año pasado, encontré que las regiones en México y Estados Unidos que tenían mayores niveles de capital social, concebido como colaboración y participación social y aquellos que tenían mejores niveles de desarrollo humano sostenible, estaban en mejores condiciones de enfrentar los efectos negativos de la pandemia por Covid-19, ya que mostraban mayores porcentajes de pacientes recuperados.

Pero ¿qué dirían los proponentes de la economía del comportamiento? Muy probablemente dirían que la gente en Estados Unidos y en México no seguía los lineamientos de las autoridades sanitarias porque no podían visualizar los costos y los beneficios que representaban, ya que los costos de esos lineamientos, tales como la pérdida de libertad, de individualidad son inmediatos, mientras que sus beneficios, tales como la alta probabilidad de no enfermarse, o de no enfermar a los demás, son mediatos.

Desde ese punto de vista, puede uno aceptar que la economía del comportamiento proporciona una buena y aceptable forma de enfrentar con éxito problemas sociales como el de la pandemia, implantando políticas y lineamientos que eliminan la necesidad de que los individuos tengan que hacer cálculos de costos y beneficios para decidir si las siguen o no. Deben ser políticas que le ayuden a la población a decidir, sin paternalismo, pero reconociendo la naturaleza de la conducta humana, la aversión a las pérdidas, el efecto posesión, las preferencias intertemporales. Así, con políticas donde los individuos no tengan que decidir y se apliquen pequeñas sanciones a quienes no cumplan, así como estímulos (también pequeños) a quienes sí lo hagan, muy probablemente se tendrán los resultados esperados.

La colaboración de los individuos es condición necesaria; sin colaboración no hay política exitosa que busque el bien común; pero no es suficiente. Se necesita en todo caso del liderazgo a través de los empujoncitos y jaloncitos de orejas (*Nudges*) que dice Thaler, que se ha visto tienen frutos importantes como, por ejemplo, requiriendo que quienes asistan a un encuentro social (viaje en transporte, asistencia a un evento deportivo, o al trabajo presencial) sigan las normas establecidas, so pena de no ser admitidos a participar.

Consideraciones

Quiero reconocer que yo traté de esperarme lo más posible antes de escribir la conferencia, para ver el comportamiento de los impactos de la pandemia en México y en Estados Unidos ya que, desde mediados de mayo, la intensidad de los efectos negativos de la pandemia estaba descendiendo. Pero, al tres de junio de 2021, los efectos negativos de la pandemia seguían siendo intensos y no eran uniformes en todos lados. Veamos los efectos de la pandemia en México y en Estados Unidos en términos de fallecimientos.

La relación entre fallecimientos y población total en Estados Unidos arroja una cifra de 0.0018, equivalente a dos fallecidos por cada mil habitantes, en un país con 331 millones de habitantes, y 595 mil 822 fallecidos. En México, el 3 de junio había 227 mil 840 fallecimientos acumulados y su población era de alrededor de 129 millones de personas, dando un coeficiente de 0.001767, que equivale casi exactamente a la cifra en Estados Unidos: casi dos fallecidos por cada mil habitantes.

Sin embargo, en esa misma fecha, las condiciones en otros países eran diferentes. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, la relación era de un fallecido por cada 200 mil habitantes; había 26 mil fallecimientos al 3 de junio y una población total de 5 millones de personas. La diferencia entre Estados Unidos-México y Nueva Zelanda era, evidentemente, considerable.

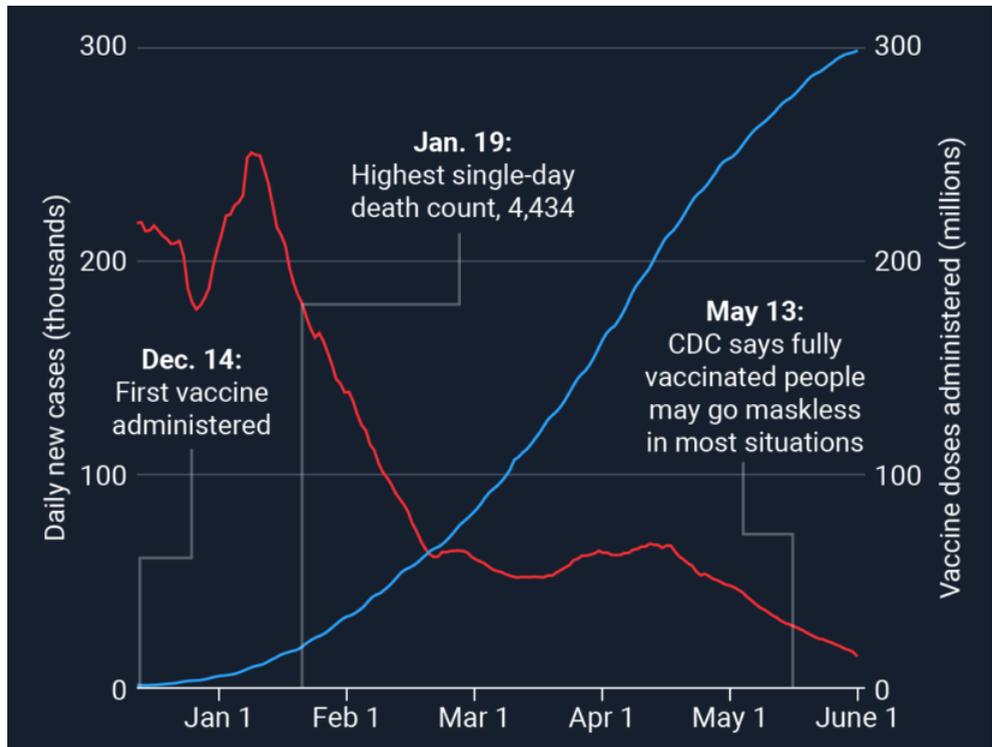
Afortunadamente, la pandemia está cediendo, como puede observarse en la gráfica que se presentará enseguida, que se refiere a los fallecimientos por Covid-19 y vacunación en Estados Unidos, ente enero y junio de 2021.

En la gráfica se ve que, entre febrero y marzo de este año, se cruzaron las curvas de vacunación (ascendente) y de fallecimientos (descendente) en Estados Unidos. Sin embargo, ya para junio se habían aplicado 300 millones

de dosis de vacunas en una población de 331 millones de personas. En otras palabras, afortunadamente, la pandemia por Covid-19 ya está cediendo, pero no ha desaparecido. Entonces, se seguirá necesitando de la colaboración social para seguirla enfrentando con éxito.

Reflexión Final

Mi reflexión final es que se puede conseguir la colaboración social encauzándola con pequeños empujoncitos, ofreciendo estímulos a las personas que se vacunen, y aplicando pequeñas sanciones a quienes no lo hagan, de manera semejante a cómo se hacía antes de las vacunas, con los lineamientos de usar cubrebocas, mantener sana distancia, quedarse en casa, entre otros, y algunos jaloncitos de oreja si no lo practicaban como pequeñas sanciones tales como restringir el acceso a eventos de entretenimiento.



Coincidió entonces con Thaler, en que las mejores políticas son las que no le dejan al individuo todo el peso de tomar la decisión, en ese momento, de algo que es incierto para la gente, pero que es cierto para la ciencia.

Muchas gracias a todas y a todos por su atención.

Síntesis curricular

El Doctor Mario Miguel Carrillo Huerta, nació en Colima, Col., México, el 4 de junio de 1947. Licenciado en economía (Universidad Autónoma de Guadalajara, 1970); diplomado en economía (University of Colorado, 1970); maestro en economía (University of Missouri-Kansas City, 1972; Vanderbilt University, 1974); doctor en economía (Vanderbilt University, 1976). Dedicado primordialmente a la docencia y a la investigación en instituciones de educación superior, incluidas: Universidad Veracruzana, El Colegio de México, Universidad de las Américas, e Instituto Politécnico Nacional. Profesor huésped en la University of Missouri-Kansas City (1975-1976) y en San Diego State University (1979-1980). Miembro fundador de Instituciones de Posgrado (El Colegio de la Frontera Norte, en 1981; El Colegio de Puebla, en 1985 y El Colegio de Tlaxcala, en 2001). Cuenta con más de 300 publicaciones, incluidos 70 libros sobre temas de economía, de crecimiento, y de desarrollo. Director General de Gobierno (1992-1993) y Secretario de Educación (2009-2010) en el Gobierno del Distrito Federal. Representante a la II ARDF (1991-1994), Distrito 9, y Diputado Federal (LXII Legislatura, 2012-2015) distrito 16, de la Ciudad de México, presidiendo la Comisión Especial de Promoción del Desarrollo Regional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel III). Actualmente, es profesor-investigador del ICGDE-BUAP.

Correo: mmch@prodigy.net.mx

Notas del editor

I. Las referencias del autor en el texto son las siguientes:

- 1) Adame Goddard, Jorge (2017). “Actualidad de la doctrina política de Cicerón”. *Gobierno y Desarrollo*. Revista del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico-BUAP. Puebla, Pue. Año 2, Número 3 (Julio-diciembre, 2017), pp. 1-12.
- 2) Coleman, J. (1990). *Foundation of Social Theory*. Belknap Press, Cambridge, Mass.
- 3) Dewey, John (1922). *Human Nature and Conduct. An Introduction to Social Psychology*. New York: Henry Holt and Company, 1922. (Consultado 5/12/2021 en: 41386-h/41386-h.htm).
- 4) Donati, P. (2006). *Sociologia. Una introduzione allo studio della società*. CEDAM, Milán.
- 5) Heibroner, Robert L (1973). *La formación de la sociedad económica*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- 6) Heyne, Paul (1998). *Conceptos de economía. El mundo según los economistas*. (Octava Edición). Barcelona, España: Prentice Hall.
- 7) La Barre, Weston (1968). *The Human Animal*. Chicago, Ill.: The University of Chicago Press, 1968. (Consultado 05/12/2021 en: https://www.amazon.com/-/es/Weston-Barre/dp/B0007DSZTS/ref=sr_1_2?dchiid=1&qid=1620853494&refinements=p_27%3AWESTON+La+BARRE&s=books&sr=1-2&text=WESTON+La+BARRE)
- 8) Putnam, R. (1993). “The Prosperous Community: Social Capital and Public Life”. *American Prospect*. 13, 35-42.
- 9) Smith, Adam (2011). *La riqueza de las naciones*. Madrid. Alianza Editorial. (<http://neurofilosofia.com/wp-content/uploads/2016/11/TFG-ADAM-SMITH-y-su-relaci%C3%B3n-con-la-RSE.-Arturo-Gradoli.-06-2015.pdf>)
- 10) Smith, Adam. (2013). *La teoría de los sentimientos morales*. Madrid. Alianza Editorial. (<http://neurofilosofia.com/wp-content/uploads/2016/11/TFG-ADAM-SMITH-y-su-relaci%C3%B3n-con-la-RSE.-Arturo-Gradoli.-06-2015.pdf>)
- 11) Thaler, R. H. (2015). *Misbehaving: The making of behavioral economics*. Penguin Books. Random House, UK.
- 12) Thaler, R. H., y Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Penguin Books, UK.
- 13) Yoder, Keith y Jean Decety (2021). “**Selfish or selfless? Human nature means you’re both**”. *The Conversation*, March 17, 2021. Retrieved May 04, 2021, from: [. com /selfish-or-selfless-human-nature-means-youre-both-155528](https://www.psychologytoday.com/selfish-or-selfless-human-nature-means-youre-both-155528).

II. Las fuentes de la información en el texto son las siguientes:

- 1) Para los datos de población y fallecimientos: Para Estados Unidos, <https://www.google.com/search?q=us+population+2020&oq=USA+population&aqs=chrome.2.69i57j0i10l9.8234j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Para México, <https://www.macrotrends.net/countries/MEX/mexico/population>. Para Nueva Zelandia, <https://www.google.com/search?q=new+zealand+population&oq=new+zealand+&aqs=chrome.4.69i57j0l8j46.10358j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8>
- 2) Para los datos de muertes y vacunación en Estados Unidos: Public Broadcasting Service (PBS) (2021). *NewsHour* junio 04 de 2021.

LOS VOTOS Y LOS VOTANTES EN MÉXICO. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA Y EMPÍRICA

Leonardo Valdés Zurita¹

Preámbulo

Es un honor para mí estar con Ustedes, colegas y estudiantes. Entiendo que esta conferencia es parte de los festejos del décimo aniversario de la fundación del Instituto y parte de la Cátedra Dieter Nohlen, por lo que agradezco doblemente la invitación. Cuando se me pidió pensar en el tema para exponer en esta conferencia, decidí hablar de los votos y los votantes de México y, me di cuenta, que existe mucha información al respecto; ya son 30 años de votos y votantes, si consideramos que la primera elección que se registró con el nuevo sistema electoral fue en 1991. Hemos realizado muchas elecciones, tanto federales como locales y lo cierto es que siempre que es mucha la información es difícil hacer la sistematización porque, además, sucede con mucha frecuencia que hay diversos criterios, las opiniones son variadas, heterogéneas. Lo cierto es que es un reto intelectual importante el sistematizar toda esa información y de alguna manera trascender el campo de las opiniones. Dice muy bien nuestro colega y amigo el Doctor Dieter Nohlen, que en esto de andar haciendo ciencia política uno de los retos es sustituir la cultura de la opinión por la cultura del argumento y lo que voy a hacer en esta ocasión, a partir de presentar la información que voy a compartir, es tratar de presentar algunos argumentos respecto de lo que nos ha sucedido en México en los últimos tres decenios.

1 Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I y profesor-investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

El Sistema Político Mexicano

La caracterización que me parece más sintética, más acertada, del sistema político mexicano, se publicó en los años setenta en un fabuloso ensayo que escribió en su etapa madura Don Daniel Cossío Villegas, al que tituló: “El sistema político mexicano; las posibilidades del cambio”; donde, básicamente, dijo que ese sistema tiene dos elementos característicos: un presidente muy fuerte y un partido dominante. Según yo, en mi investigación de doctorado que desarrollé y terminé 20 años después, en 1993, esos elementos característicos estuvieron acompañados por un sistema electoral que inhibía la competencia por el poder político. También, a mediados de los años setenta, Giovanni Sartori, cuando publicó su famosa clasificación de sistemas de partidos, dijo que el mexicano era un sistema de partido hegemónico pragmático, en el que un partido muy fuerte estaba rodeado de partidos débiles, pero en el que la regla de oro era que ese partido hegemónico no podía perder las elecciones y no las perdía, no solamente porque tenía muchos votos y sus adversarios eran muy débiles, sino porque el sistema electoral era inequitativo. Por eso afirmo yo que ese sistema inhibía la competencia.

Pero eso cambió, y lo que tenemos hoy es un sistema presidencial, pero ya no tan fuerte como el que teníamos en los años setenta. Ahora, nuestro sistema presidencial está acotado tanto constitucional como políticamente. Constitucionalmente, porque se han creado una serie de instituciones, la gran mayoría de ellas autónomas, que ejercen facultades que antes estaban concentradas en el Poder Ejecutivo, y esto ha acotado el poder del Presidente de la República. También es políticamente acotado porque, con la implantación del pluralismo en México los opositores han logrado ocupar lugares importantes en la estructura, tanto de los poderes ejecutivos nacional y locales como en el poder legislativo; que ha jugado el papel de contrapeso al presidencialismo. Lo que tenemos en lugar de un partido dominante o hegemónico, como señalé antes, es un sistema de partidos plural y competitivo, y sobre ello voy a profundizar. Tenemos un sistema electoral que se ha hecho muy complejo, pero que propicia la competencia por el poder político. Hoy nadie puede decir que nuestro sistema electoral inhibe la competencia por el poder político; todo lo contrario, propicia la competencia.

¿Cómo fue que Llegamos a esta Situación?

Lo primero que hay que tomar en cuenta es que veníamos, como ya dije, de un sistema de partido hegemónico; ese es nuestro antecedente. Ha habido mucho debate sobre si era la dictadura perfecta o si era una dictablanda; en esos debates siempre aparece la reflexión sobre las naciones en las que gobiernan los militares. Nosotros tuvimos gobiernos militares, pero se acabaron en 1946, cuando los civiles tomaron el poder político en México y se mantuvieron en él, y se mantienen todavía en la actualidad. Digo que ese sistema cambió porque hubo dos motores de cambio: primero, reformas institucionales que propiciaron la competencia por el poder y, segundo, la implantación del pluralismo en nuestra sociedad. De esto último es de lo que me voy a ocupar en la segunda parte de la presentación.

¿Cómo se fue Implantando el Pluralismo en Nuestra Sociedad?

Para hablar del cambio institucional habría que decir que las reformas políticas en nuestro país, desde que se iniciaron en 1946, cuando se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, siempre estuvieron en el marco de una contradicción; su lógica, la lógica de la reforma, era compleja; muy compleja porque, por un lado, había quien pensaba, y tenían razón al pensarlo, que las elecciones correctas, periódicas, libres, con voto secreto, eran instrumentos para legitimar al régimen político, para legitimar a los gobernantes. Digamos que, tanto en la clase política dominante como en las élites políticas opositoras existía la idea de que tenía que cambiar el régimen electoral con objeto de que los gobernantes electos en elecciones libres y justas fueran legítimos; tuvieran la legitimidad de origen, que tienen en un sistema democrático.

Pero, por otro lado, también las élites políticas tenían la preocupación de que el sistema electoral, las elecciones mismas, no se salieran de control; que siempre hubiera alguna fórmula para controlar el resultado de las elecciones. Por eso tuvimos durante mucho tiempo, desde nuestra primera Constitución en 1824, el sistema de auto calificación de las elecciones. Eso quiere decir que los diputados, los senadores, en un acto político, no jurídico, decidían quién había ganado las elecciones. Los diputados en cada distrito electoral,

los senadores en cada entidad federativa, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral de 1946 y la Comisión Federal Electoral que le sucedió hasta la elección de 1988, siempre fueron órganos de control del proceso electoral en los que el Secretario de Gobernación, como presidente de ese órgano, lo que hacía era controlar el proceso electoral, siempre en el entendido de que, al final, la calificación iba a estar en manos de los propios senadores y diputados que eran mayoritariamente del mismo partido político y, eso aseguraba que en aquel sistema hegemónico no hubiera sorpresas; sino que ganaban quienes tenían que ganar y no podían ganar quienes no debían ganar, de acuerdo con la correlación política de fuerzas de ese entonces.

Por eso, la elección de 1988 fue una elección crítica, en el sentido de que, (para subrayar este concepto) el sistema tuvo dos elementos críticos: Por un lado, el partido hegemónico se dividió; una parte de los dirigentes de ese partido salieron para respaldar la candidatura presidencial del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas y, por otro, lado la Comisión Federal Electoral, claramente dominada por el partido del gobierno, también hizo crisis para legitimar y controlar el resultado de esa elección. Fue la elección de la famosa caída del sistema y del debate acerca de un posible fraude electoral. La reforma que sucedió a esa crisis provocada por la elección de 1988 empezó a establecer los elementos para transformar de manera significativa las reglas de la competencia político-electoral; surgió el Instituto Federal Electoral (IFE), como un ente encargado de organizar las elecciones, con un control técnico sobre ellas y con la misión de impulsar la equidad de la competencia.

La siguiente reforma, la de 1996, fue más significativa (pues hubo otras entre 1989 y 1996), porque le dio total autonomía al Instituto Federal Electoral. Esto quiere decir que se retiró el Secretario de Gobernación de la presidencia del Instituto y se creó, además, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; desaparecieron los colegios electorales, desapareció la auto calificación de diputados y senadores a nivel federal y también en los estados de la República; con lo que se creó una nueva lógica de funcionamiento del sistema electoral. Ahora, la legitimidad del resultado de las elecciones estaría en manos de un órgano autónomo, profesional, imparcial, que organizaría las elecciones, mientras que el control del resultado de las elecciones estaría en manos de un tribunal que forma parte del Poder Judicial de la Federación. De tal suerte que la vieja lógica de legitimidad *versus* control del proceso electoral se resolvió en una síntesis con la creación del IFE, la autonomía del IFE y la creación del Tribunal Electoral.

Una reforma posterior, la de 2007, fue definitiva para lograr la equidad en la contienda. Ya en 1996 se había otorgado un financiamiento público muy generoso a los partidos políticos. En los tiempos modernos, quien no tiene dinero no puede hacer una campaña electoral, no puede competir en las elecciones; las campañas electorales son costosas y, en consecuencia, es importante que los partidos tengan recursos, que los candidatos tengan recursos, para poder hacer campañas electorales. Pero ese avance de 1996 estaba trunco porque el dinero se ocupaba para comprar tiempo en radio y televisión, que hoy en día son los medios de comunicación idóneos para hacer campaña electoral.

La reforma de 2007 logró la equidad porque estableció un nuevo modelo de comunicación política mediante el cual, el tiempo del Estado mexicano en los medios masivos de comunicación se dedicó a los procesos electorales. Se entregó gratuitamente a los partidos políticos y se prohibió no sólo la compra y venta de ese tiempo en radio y televisión, sino que también se prohibió a los gobiernos federal, estatales y municipales, hacer propaganda de sus logros durante las campañas electorales, para evitar la inequidad en la competencia.

Las reformas político-electorales más recientes tienen contenidos que tienen que ver con el perfeccionamiento del sistema electoral, pero, sobre todo, con los derechos de las y los ciudadanos. Algo que se empezaba a esbozar en las reformas anteriores, pero que ya en las reformas de 2012 y de 2014 a la Constitución y con la creación de la nueva ley electoral son evidentes. Aquí las enumero telegráficamente: 1) candidatos independientes; es profundizar un derecho de los ciudadanos para participar en las contiendas electorales sin ser postulados por partidos políticos; 2) los instrumentos de consulta popular que ahora están incluso aderezados con la revocación de mandato, también es un aumento de los derechos de la ciudadanía para incidir en las decisiones públicas; 3) la reelección inmediata de legisladores federales y locales y de presidentes municipales, también empodera al ciudadano porque le da la posibilidad de premiar o castigar a su representante, a su gobernante a través del voto; 4) la paridad de género, por supuesto que es un derecho importantísimo que se alcanzó en esta etapa de reforma, porque ahora las mujeres y los hombres participamos con plenas garantías en los procesos electorales para llegar a la representación política. Se acaba de instalar una Cámara de Diputados en la que, por primera ocasión en nuestra historia, 250 son diputadas y 250 son diputados; se logró ya la paridad de género.

El Surgimiento del Instituto Nacional Electoral, INE

En la ruta del perfeccionamiento de los procesos electorales está, por supuesto, el surgimiento del INE, que digamos es la evolución del Instituto Federal Electoral. Ahora es nacional porque tiene posibilidades de participar y actuar en los procesos electorales locales y en un sistema complejo de organismos públicos locales que acompañan al INE en la organización de las elecciones locales en cada una de las entidades federativas. Algo que ya tenía el IFE, el servicio profesional, se nacionalizó; hoy, todos los funcionarios de todos los órganos electorales, tanto del nacional como de los locales, forman parte de ese servicio. ¿Esto qué quiere decir? Quiere decir que esos funcionarios son evaluados permanentemente, son capacitados, su ingreso se realiza solamente por concurso de oposición y, evidentemente, uno de los elementos que se evalúan periódicamente es su imparcialidad; si no son imparciales, es decir, si su actuación es parcial, inmediatamente causan cese de su relación laboral con el sistema electoral que se ha construido en México. Se incrementó el umbral para que los partidos puedan conservar el registro: antes era de 2 por ciento; ahora es de 3 por ciento de la votación total. Esto hace que sea más difícil que los partidos, sobre todo los de reciente creación, puedan mantenerse en el sistema de partidos. Hubo un reforzamiento de la fiscalización y, sobre todo, se decidió que el rebase del tope de gastos de campaña sea una causal de nulidad de la elección.

Con este sistema electoral, creado por la reforma 2012-2014, se han realizado una gran cantidad de procesos electorales: 275 (cinco procesos federales de 2015 a la fecha y 270 procesos locales); en dos ocasiones se ha renovado por completo la Cámara de Diputados; ya hubo una elección presidencial, una elección completa del Senado y también de la Cámara de Diputados en 2018; se renovaron en esa elección nueve gubernaturas y congresos locales en 27 entidades federativas y ayuntamientos en 25; se han renovado a estas alturas todas las gubernaturas en el país, todos los congresos locales y todos los ayuntamientos. El índice de alternancia, esto quiere decir, en cuántas ocasiones de esas 275 elecciones ha perdido el partido que está en la posición y ha pasado a ocuparla otro partido, es de más del 65 por ciento. La alternancia no es condición de la democracia; pues puede haber democracia sin que haya alternancia. Lo que es condición de la democracia es que exista la posibilidad de la alternancia; es decir, que en un proceso electoral pueda ganar cualquiera de los contendientes que se presenten (evidentemente, de los contendientes más

fuertes) y, con este índice de alternancia, lo que tenemos es que, efectivamente, hay posibilidad práctica de alternancia en México. Lo cual nos permite hablar de un sistema democrático consolidado.

El Caso de los Votos

Cuando se habla de los votos, quizá lo primero que hay que analizar es cómo es la participación; en algunos países el voto es obligado, por lo que los niveles de participación son altos. En ningún país la participación es del 100 por ciento; aunque el voto sea obligado, siempre hay alguien que se enfermó y que no pudo votar, o que está fuera del país y no pudo hacerlo, o sucedió alguna situación específica. En los países donde el voto no es obligado, como es el caso de México, los márgenes de votación normalmente son fluctuantes.² La fórmula para calcular la participación es muy sencilla: es el voto total sobre la lista nominal de votantes; los que votaron realmente sobre los que tenían la posibilidad de hacerlo.

Para esta conferencia he considerado sólo los datos de 2009 a 2021 porque la reforma de 2008 tuvo un cambio muy importante en la manufactura del padrón electoral. Hasta antes de la elección de 2009, nuestras credenciales para votar eran permanentes; esto quiere decir que no había necesidad de renovarlas después de un periodo y eso hacía que quienes fallecían o quienes emigraban del país seguían estando en la lista nacional de votantes. Una parte de la abstención en realidad se producía porque había personas que no podían votar, porque habían fallecido, o porque ya no residían en territorio nacional. La reforma de 2008 le dio caducidad a la credencial. Ahora nuestra credencial se tiene que renovar cada 10 años y esa caducidad, esa renovación, le ha permitido al Instituto Nacional Electoral ir actualizando la lista de votantes. Lo que tenemos es que, en nuestras votaciones, la abstención ya no está alimentada por fallecidos o por emigrantes que estando en la lista no pueden presentarse a votar, porque a los 10 años se les da de baja del padrón electoral, por no renovar su credencial de elector.

2 Nuestro caso es muy curioso porque la Constitución dice que estamos obligados a votar, ciudadanas y ciudadanos, pero no hay ninguna sanción para quien no cumpla con esa obligación. Pareciera más bien que es un país en donde el voto no es obligado, aunque la Constitución diga que es una obligación de los ciudadanos votar en las elecciones.

Participación en elecciones de diputados de mayoría relativa					
Año	2009	2012	2015	2018	2021
Lista nominal	77'470,785	79'433,171	83'536,377	89'069,718	93'528,473
Voto total	34'560,344	49'775,933	39'585,205	55'946,772	48'151,320
Participación	44.41%	62.66%	47.39%	62.81%	52.55%
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IFE y del INE					

Así, lo que muestran los datos es que ha habido un incremento constante en los votantes; ahí están los millones de ciudadanos que estamos en la lista nominal. Eran 77 millones en 2009 y ahora somos más de 93.5 millones de ciudadanas y ciudadanos. Pero nuestra participación tiene una fluctuación constante; lo que quiere decir que, en las elecciones intermedias, que son las de 2009, 2015 y 2021, hay menor participación que en las presidenciales; que en este periodo fueron dos: 2012 y 2018. Eso es normal en todas las democracias. La elección presidencial es más atractiva para la ciudadanía y la elección sólo legislativa, que es menos atractiva. Lo que también señalan estos datos es que, a pesar de la fluctuación, hay una tendencia creciente. La participación del 52.5 por ciento que tuvimos en la elección intermedia de 2021 es superior a las intermedias anteriores, tanto en 2015 como en 2009 y, también, la participación en la elección presidencial de 2018 fue ligeramente superior a la de 2012. De hecho, esto sucede desde la elección de 1991, hasta la más reciente, de 2021.

La Estructura de la Competencia

Una aproximación al estudio de los votos, es lo que llamamos en el análisis electoral la estructura de la competencia. Hay dos medidas objetivas para analizar o medir la estructura de la competencia. La primera es el índice de fraccionalización. La fragmentación del voto es una creación del politólogo estadounidense Douglas Rae. Quien, al estudiar los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos, se preguntó ¿qué tan fragmentado está el voto? E inventó esa fórmula. Calcula la proporción de votos obtenida por cada partido y la eleva al cuadrado. Luego suma esas proporciones elevadas

al cuadrado y la resta de la unidad.³ Cuando el índice se acerca a 1, quiere decir que la fragmentación es muy grande. En cambio, cuando se acerca a 0, la fragmentación es muy pequeña. En México tenemos una fragmentación que ha llegado a niveles bastante elevados: a 0.84 en 2015, y a 0.81 en 2021.

Esa fórmula es compleja y los politólogos Markku Laakso y Rein Taagepera decidieron medir la estructura de la competencia con una segunda medida modificando el índice de Rae- Lo que hicieron estos investigadores fue que, en lugar de restar la sumatoria de las proporciones de votos elevadas al cuadrado, las utilizan como divisor de la propia unidad y lo que encontraron es que esa medida nos dice cuántos son los partidos realmente competitivos entre todos los que participaron.

Fragmentación del voto y número efectivo de partidos Elección de diputados de mayoría relativa, 1991 - 2021											
Año	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2021
F	0.62	0.67	0.72	0.68	0.77	0.72	0.76	0.79	0.84	0.79	0.81
NEP	2.62	3.06	3.62	3.14	4.36	3.59	4.16	4.70	6.13	4.78	5.15
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IFE y del INE											

Lo que vemos es que a mayor fragmentación del voto, mayor número efectivo de partidos.⁴

Cuando teníamos una fragmentación pequeña, teníamos sólo 2.6 partidos competitivos; ahora que tenemos una fragmentación más alta del voto, tenemos desde 6.1 (en 2015) hasta 5.1 (en 2021) partidos políticos competitivos. Estoy utilizando los datos de la elección de diputados de mayoría relativa, que es la que se realiza cada tres años. Estas evaluaciones también se pueden realizar con los votos del Senado, pero esos son cada seis años; o con los votos para presidente de la República, pero esos también son cada seis años. Algo que llama la atención en este análisis, es que el número de partidos competitivos normalmente se incrementa en las elecciones intermedias; o para decirlo de otra manera, disminuyen los partidos competitivos en las elecciones presidenciales. Eso tiene que ver con las coaliciones y con que al haber dos

3 Nota. Esta medida la indica el autor como $F = 1 - \sum P_i^2$, donde P_i es la proporción de votos obtenida por el partido “i”.

4 Nota. En este caso, la medida es indicada por autor como: $NEP = 1 / \sum P_i^2$, donde P_i , como en el caso anterior, es la proporción de votos obtenida por el partido “i”.

candidatos que son los más competitivos, se concentra el voto y reduce la fragmentación; reduciendo el número de partidos efectivos o el número de partidos competitivos.

De 2015 a 2021 traemos un número efectivo de partidos promedio de 5.35. Este es un dato que no es menor porque nos lleva a pensar, nos lleva a cuestionarnos si estamos en un sistema de pluralismo moderado, o en un sistema de pluralismo polarizado; y esas son categorías de Giovanni Sartori. Este autor técnicamente decía que la frontera entre pluralismo moderado y pluralismo polarizado era entre cinco o seis partidos que tengan capacidad de gobierno o capacidad de chantaje.

Sartori no usaba estas medidas estadísticas para decir cuántos partidos eran importantes; hacía una aproximación más bien cualitativa y en los sistemas parlamentarios consideraba que tenían posibilidad de gobierno aquellos partidos que tenían suficientes votos, suficientes bancas, suficientes diputados para elegir primer ministro o para formar parte de la coalición que elige al primer ministro. Pero, además, tenían suficiente capacidad de chantaje. Por lo tanto, eran importantes aquellos partidos que, si no se sumaban a la coalición para elegir a un primer ministro, bloqueaban la posibilidad de elegirlo. Sartori decía: un sistema que tiene dos partidos es bipartidista; pueden existir muchos partidos, pero si sólo dos son los que pueden hacer gobierno, como es en Inglaterra, entonces, es un sistema bipartidista. Si son más de tres, pero menos de cinco o seis, entonces, es un sistema de pluralismo moderado; si son más de cinco o seis, entonces hay un sistema de pluralismo polarizado. Esto es importante por lo que vamos a analizar un poco más adelante; aquí lo vamos a dejar solamente como una planteamiento teórico.

El Estado de la Competitividad

A partir de los votos podemos hablar del estado de la competitividad. Ya hablamos de la estructura de la competencia, considerando si son dos o tres o más partidos competitivos. En términos de competitividad, sin considerar cuántos partidos competitivos haya, es importante saber qué tan competitiva es cada una de las elecciones; qué tanta competitividad hay en cada una de las elecciones. Y aquí también hay dos medidas, una de Douglas Rae, en aquel famoso estudio de las consecuencias políticas de las reformas electorales, donde indagó no sólo la fragmentación, sino también la concentración de los votos.

Siendo él estadounidense, pensó que era importante saber qué proporción de votos concentraban los partidos más votados, el partido uno y el partido dos.

En Estados Unidos existen muchos partidos, pero siempre ha habido dos partidos nacionalmente importantes. Él decía: si hay más de un 75 por ciento de concentración, entonces, ese es un sistema bipartidista; si hay menos de un 75 por ciento de concentración entre el primero y el segundo partido, entonces no es bipartidista. Cuando su servidor andaba haciendo la tesis de doctorado me dije: bueno, y si en lugar de sumar restamos los votos del partido dos de los votos del partido uno; es decir, a los votos del uno le quitamos los votos del dos y vemos cuál es la diferencia, se obtiene una medida que se llama margen de victoria. Lo que obtenemos es el tamaño es la ventaja del partido ganador frente a su más importante oponente y lo que encontramos es que, en este caso, también hay una correlación positiva entre concentración y margen de victoria: a mayor concentración de votos, mayor es el margen de victoria; a menor concentración, menor el margen de victoria.

Concentración del voto y margen de victoria Elección de diputados de mayoría relativa, 1991 - 2021											
Año	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2021
C	75.3%	73.6%	63.8%	75.3%	60.7%	62.4%	64.9%	57.5%	50.3%	55.1%	52.3%
MV	41.6%	23.6%	12.1%	1.3%	0.8%	4.4%	8.9%	5.0%	8.2%	19.2%	15.9%
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IFE y del INE											

Solamente en 1991 se podía haber dicho que en México andábamos cerca del bipartidismo, porque los dos partidos más votados en aquel entonces obtenían más del 75 por ciento de la votación. Desde entonces a la fecha no se puede decir que tengamos bipartidismo, porque no están cerca de esa cifra los indicadores de concentración. Salvo en 1991 y 2000, los indicadores de concentración están lejos del 75 por ciento y los márgenes de victoria se han ido moderando, con excepción de 2018 y de 2021. Yo considero que tenemos una competitividad que no es binaria, no es bipartidista y que es fluctuante.

¿Cómo explicamos esta competitividad no binaria y fluctuante? En primer lugar, por los formatos de competencia. ¿Qué tiene esto que ver con lo que ya ha señalado antes? ¿Con la estructura de la competencia? Dice Sartori que la competencia puede ser centrípeta. Es decir, que los votantes se vayan

al centro ideológico/programático. O centrífuga, cuando los votantes van a buscar los partidos que están en los extremos ideológicos o programáticos. La competencia más centrípeta es la de los sistemas bipartidistas, con sólo dos partidos que compiten por ganar el poder, por ganar el gobierno, y tienden a ubicarse al centro por el electorado que está ahí, en el centro. La competencia más centrífuga se da en los sistemas de partidos de pluralismo polarizado; los partidos se van a los extremos ideológicos porque los ciudadanos están en los polos ideológicos y es ahí donde se buscan los votos para poder ganar.

Esta dinámica de formatos de competencia centrífugos o centrípetos, que en nuestro caso se dan en el nivel nacional, pero también está presente en las entidades de la República. Lo que produce es que esta competitividad no binaria y fluctuante, va cambiando nuestro formato de competencia: de más centrípeta, a más centrífuga. Por que nuestro sistema de partido nacional, que era de pluralismo moderado, quizá se ha polarizado; pero en las entidades de la República todavía tenemos bipartidismos, todavía tenemos entidades con partido dominante y algunas de ellas con alta fragmentación.

El cambio en los formatos de competencia se puede medir, con cierta facilidad, con un indicador que estima la volatilidad del voto. Este indicador fue creado por un politólogo sueco, Morgens Pedersen, al estudiar la dinámica de la competencia en los partidos europeos. Este investigador lo publicó en 1979. Lo que hizo, para calcular el índice de volatilidad total, fue sumar los absolutos del cambio de votos de los partidos de la votación uno frente a la votación cero, o de la votación dos frente a la votación uno; siempre es la votación más reciente menos la votación anterior a la más reciente. Con lo que se obtienen porcentajes de cambio global.⁵ Como ustedes ven, tenemos un cambio global que fue más o menos moderado de 1994 a 2012, el cual se aceleró en 2015 y 2018 y que otra vez se moderó en 2021. En promedio, de 1994 a 2012 tenemos una volatilidad del 14.3 por ciento y, de 2015 a 2021, el promedio es del 19.1 por ciento.

5 Nota. El autor indica que $IVT = (\sum ABS P1_i - P0_i + P1_j - P0_j + \dots + P1_n - P0_n) / 2$, donde $P1_i$, son los votos del partido "i" en la elección 1, y $P0_i$, es su votación en la elección 0; y así para todos los partidos y esas dos elecciones.

Índice de Volatilidad Total										
Elección de diputados de mayoría relativa, 1991 - 2021										
Años	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2021
IVT	18.0%	13.4%	12.0%	16.5%	16.2%	15.0%	9.4%	17.6%	30.3%	9.3%
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IFE y del INE										

Esto es importante. Hay una investigación que hicieron Scott Mainwaring y Edume Zoco; quienes estudiaron la volatilidad en 47 países democráticos, tomando en cuenta sus elecciones desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta los primeros años de este siglo. El artículo se publicó en 2007 y lo que encontraron fue que existe una volatilidad muy diversa, muy heterogénea, país con país, y cada contexto es importante para entender la volatilidad de las elecciones. Pero encontraron que, en esos 47 países la mediana de la volatilidad fue de 17 puntos porcentuales. Digamos que todas las volatilidades que están por abajo de 17 puntos porcentuales son bajas y las volatilidades que están por arriba de 17 puntos porcentuales son altas.

Parece que en México teníamos una volatilidad baja o moderada y sí cambiaban de preferencia nuestros ciudadanos y nuestras ciudadanas; pero últimamente están cambiando más, sobre todo en 2015 y 2018. Pareciera que existe una fuga de los votantes hacia los extremos ideológicos o programáticos y eso polariza al sistema de partidos en nuestro país. Por eso se puede explicar, se puede entender, que tengamos más de cinco partidos competitivos. Por supuesto, si nos preguntamos ¿por qué esa volatilidad en 2015 y 2018?, hay que decir que la razón es que son las elecciones en las que participa por primera vez el partido Morena, en la intermedia de 2015 y en la presidencial de 2018. Eso lo vamos a ver un poco más adelante en términos de cuál es su implantación territorial, su desempeño electoral.

Partidos y Votos en las Entidades Federativas

Eso tiene que ver con la implantación que tienen los partidos en las entidades federativas. ¿Son igualmente competitivos todos los partidos en todas las entidades federativas o no lo son? Justo para evaluar la implantación de los partidos es que en mi tesis doctoral propuse este indicador, que llamo coeficiente de desempeño electoral. Es muy sencillo. La votación proporcional obtenida

por cada partido en cada entidad federativa dividida entre la proporción nacional que obtuvo cada uno de los partidos; si la proporción en un estado es menor a 0.5, quiere decir que en ese estado ese partido obtuvo menos de la mitad de su proporción nacional, es decir, es un estado que tuvo un mal desempeño electoral. Si la proporción está entre 0.5 y 1.0, quiere decir que ese partido tuvo más o menos la misma cantidad de votos, proporcionalmente hablando, en esa entidad respecto de su votación nacional y, podríamos decir que ese es un desempeño aceptable para este partido. Por otro lado, si tuvo más de 1.0, pero menos de 2.0, podemos decir que fue un desempeño bueno; es un estado en el que le fue bien a ese partido, y; si tuvo más de 2.0, entonces, le fue muy bien a ese partido.⁶

Coefficiente de desempeño electoral									
Elección de diputados de mayoría relativa, 2015 - 2021									
	PAN			PRI			Morena		
PEF	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
CDE<0.5	5	4	7	2	2	3	9	2	1
0.5 <CDE<1.0	13	15	15	11	13	17	14	13	14
1.1 <CDE<2.0	9	13	7	18	16	11	8	17	17
CDE>2.1	5	0	3	1	1	1	1	0	0
Total entidades	32	32	32	32	32	32	32	32	32
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE									

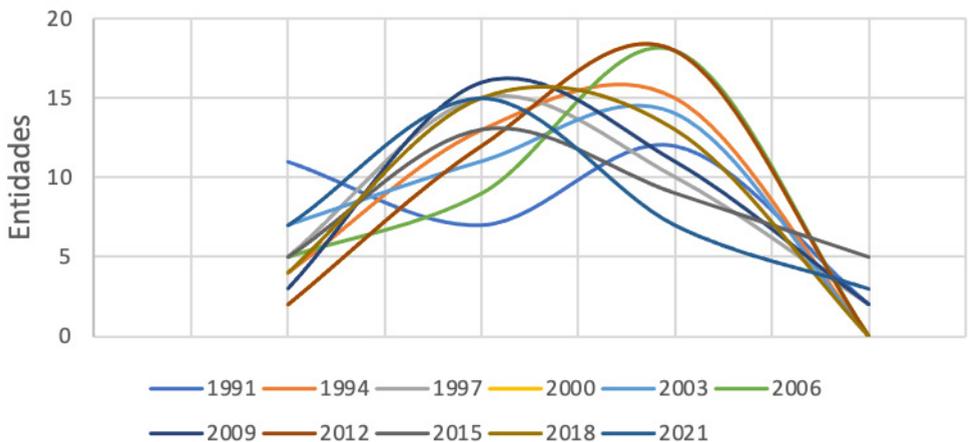
Si ustedes observan, incluí sólo los partidos más votados; pero esto se puede aplicar a todos los partidos. Ha habido una evolución de 2015 a 2021: el número de entidades malas de Acción Nacional y del PRI ha crecido, más en el caso de Acción Nacional, menos en el caso del PRI. Mientras que, en el caso de Morena, el número de entidades con mal desempeño, ha descendido. Por supuesto que también es bueno tener entidades muy buenas, pero no es tan bueno porque eso hace que la curva que se puede graficar no sea una normal. El

6 Nota. El autor indica que $CDE = (v_e / ln_e) / (V_n / LN_n)$, donde v_e es la votación del partido en la entidad; ln_e la votación total en la entidad; V_n , la votación del partido al nivel nacional, y; LN_n , la votación nacional total.

ideal de desempeño electoral de los partidos es que su curva sea una campana de Gauss; esto quiere decir que sea una distribución normal, que sean pocas las entidades malas y las entidades muy buenas, y que su desempeño se concentre en entidades aceptables y en entidades donde tengan un buen desempeño.

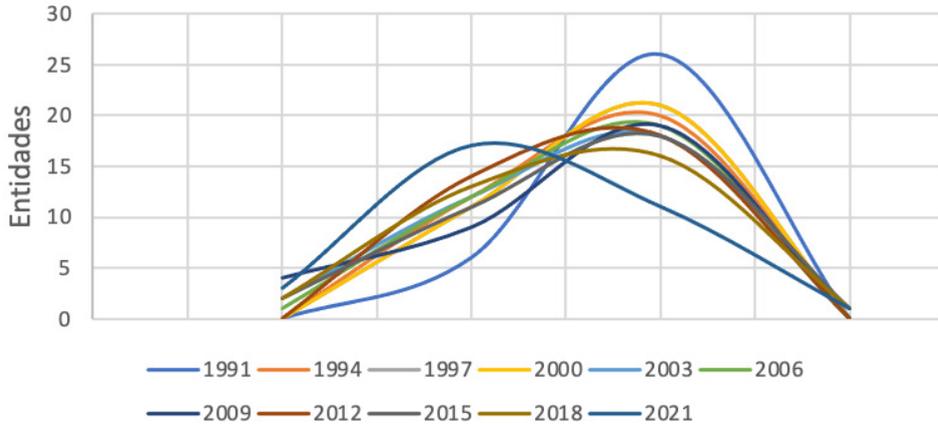
Vamos a graficar los datos de 1991 a 2021. (Gráficas 1-3). El PAN tuvo un desempeño muy heterogéneo en 1991 y no logró formar una normal, no consiguió una campana de Gauss. Fue mejorando su desempeño, se fue normalizando su curva y sus mejores desempeños fueron en 2000 y en 2012; cuando tuvo solamente dos entidades con mal desempeño, 19 entidades con un desempeño aceptable, 18 entidades con un buen desempeño y tuvo cero entidades con muy buen desempeño. Casi formándose su campana de Gauss. (Gráfica 1.)

Gráfica 1. Desespeño Electoral PAN



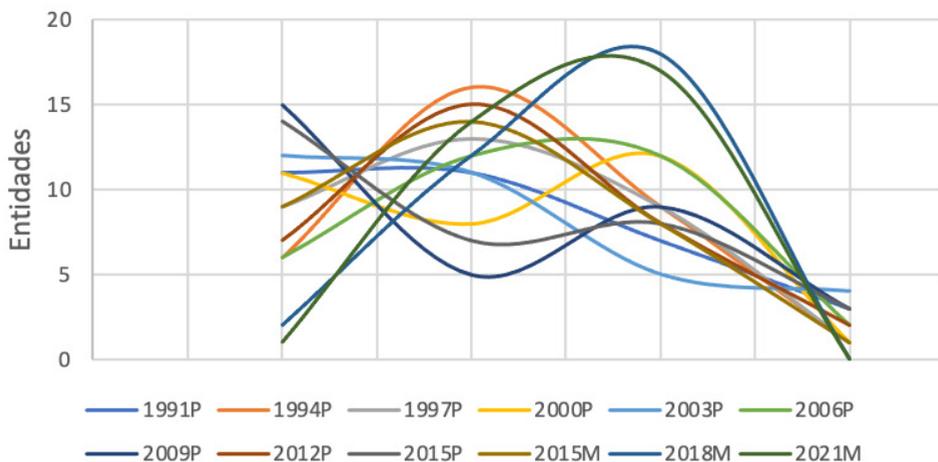
La siguiente, es del Partido Revolucionario Institucional. Este partido originalmente tenía una campana de Gauss, bastante homogénea y se le fue descomponiendo. Su mejor distribución la obtuvo en 2012 con 14 entidades aceptables y 18 buenas, ninguna mala y ninguna muy buena. Su peor desempeño fue, y ha sido hasta ahora, en 2009, con cuatro entidades malas. Este partido, a diferencia de Acción Nacional, que fue de un mal desempeño electoral a uno mejor, fue de un buen desempeño electoral a uno que ahora no es tan bueno. (Gráfica 2).

Gráfica 2. Desempeño Electoral PRI



En la Gráfica 3, están incluidos dos partidos y el periodo es de 1991 a la actualidad. Entre 1991 y 2015 está el Partido de la Revolución Democrática, que siempre tuvo un desempeño heterogéneo; sus gráficas se apartan mucho de la normal. Por otro lado, Morena, en su primera participación, en 2015, tuvo un desempeño regular. Morena fue un desprendimiento del PRD; su implantación en las entidades era parecida a la del PRD. Y el PRD no tenía una campana de Gauss. Todo lo contrario; registraba un desempeño muy irregular. Sin embargo, en 2018 y 2021, Morena ya mejoró su desempeño; tenemos dos curvas normales; las dos concentran a la mayoría de las entidades en un desempeño aceptable y bueno.

Gráfica 3. Desespeño Electoral PRD-Morena



Ustedes se preguntarán, con toda razón, ¿cómo es Puebla para estos partidos? Puebla tuvo un buen desempeño para el PAN en 2015, en 2018 y en 2021. Para el PRI, el desempeño ha sido regular en 2015, bueno en 2018 y regular en 2021. Para el PRD, 2015 fue malo, pero para Morena fue regular. En 2018, para Morena fue un buen desempeño y en 2021 tuvo un desempeño regular. Los desempeños que tienen los partidos nacionales en el estado de Puebla, se parecen a sus desempeños electorales a lo largo de la República Mexicana.

Los Votos y los Votantes

Para explicar la relación entre votos y votantes tenemos la necesidad de voltear la mirada a la teoría; a las famosas escuelas de comportamiento electoral que son las que intentan explicar por qué votan así los votantes. Es decir, ¿cómo es que la preferencia del votante se convierte en voto? Y el debate ha sido muy álgido. Las principales escuelas, que comentaré en lo que resta de esta conferencia, son: la sociológica; la de la identificación partidaria, la de los votantes persistentes, cambiantes y nuevos; la de la opción racional; la del embudo de la causalidad, y la de los elementos del contexto local.

La escuela sociológica. La escuela más antigua de comportamiento electoral es la que llamamos sociológica. La fundó Paul Lazarsfeld en la Universidad de Columbia, en el estado de Nueva York, Estados Unidos. Él era austriaco; nació en 1901 y murió en 1976; estudió en Austria su doctorado en matemáticas y física, que terminó en 1925. En 1933, obtuvo una beca de la Fundación Rockefeller para ir a los Estados Unidos y se incorporó a la Universidad de Princeton. A los pocos años de haber llegado, en 1939, fundó en dicha Universidad un proyecto para estudiar a la radio; los efectos sociales de la radio. Esa preocupación académica continúa vigente.

Hay quienes piensan ahora, que al igual que la radio, también la televisión y el *internet* siempre han estado ahí. Pero no; el *internet* es muy joven, la televisión es menos joven, y la radio es la menos joven de estos medios de comunicación, pero no es tan viejita; hay estaciones de radio en los Estados Unidos que empezaron a transmitir su señal a partir de 1920. En México, la radio empezó en 1921; es apenas centenaria. Antes de 1920 en Estados Unidos, y de 1921 en México, no había radio; así que quien piensa que la radio siempre estuvo ahí se equivoca; la radio es más o menos joven, en términos históricos.

A Paul Lazarsfeld le pidieron que hiciera ese estudio sobre los efectos sociales de la radio y por ello es conocido como uno de los fundadores de los estudios especializados en comunicación. La idea general que había era que la radio influye mucho en la vida cotidiana de las personas y el proyecto de la Universidad de Princeton, que después se pasó a la Universidad de Columbia, era un proyecto para medir qué tanto influía la radio en la vida cotidiana de las personas. Por ahí Lazarsfeld llegó, al estudio de las elecciones: con la hipótesis de que la propaganda electoral difundida por la radio, era determinante en la preferencia electoral de los ciudadanos.

Lazarsfeld hizo su primer estudio sistemático en un condado muy pequeño del estado de Ohio, en torno a la elección presidencial de 1940. Es un estudio tipo panel: entrevistando a las personas una vez; luego, a las dos semanas entrevistaba otra vez a las mismas personas, para preguntarles qué tanta radio escuchaban y qué tanta propaganda política escuchaban, y les iba preguntando también su preferencia electoral. Su libro con el título “La opción del pueblo”, se enfocaba en cómo es que los votantes determinan su decisión en una campaña presidencial. Se publicó en 1944, sobre la elección de 1940 y se convirtió en un hito en la literatura, porque es el primer testimonio académico en contra la creencia del gran poder persuasivo de los medios de comunicación.

Lazarsfeld fue un estudioso de la comunicación; suponía que los medios de comunicación tenían una gran influencia sobre la preferencia electoral, pero encontró que su hipótesis no se podía validar. De hecho, escribió: “los contactos personales directos son más fuertes que la propaganda; las campañas no generan nuevas opiniones, sino que activan predisposiciones latentes”. Esas predisposiciones son socioeconómicas, de *estatus*, religiosas y por el lugar de residencia, por lo que se dice que fundó la escuela sociológica del comportamiento electoral; que dice que el comportamiento electoral es un producto social. La preferencia del voto depende del *estatus* socioeconómico de las personas, de su religiosidad o de su lugar de residencia, pero no de la propaganda transmitida por la radio; que en ese momento era el medio de comunicación dominante.

Por eso se dice que lo que intenta mostrar esta perspectiva es que actuamos de acuerdo con nuestra clase social. Los obreros votan por los partidos de izquierda; la clase media vota por los partidos de derecha; ese es el arreglo más simplificado de esta perspectiva sociológica del comportamiento electoral. Hubo un segundo libro que se elaboró en la campaña electoral de 1948, otra vez en un pequeño condado, Elmira en el estado de Nueva York.

Este libro refrendó los descubrimientos de Paul Lazarsfeld: el voto no es producto de la campaña electoral, sino de la clase social o de las circunstancias sociales en las que vive el votante.

La identificación partidaria. Frente a esa reflexión, un psicólogo egresado de la Universidad de Stanford, Angus Campbell, formó un grupo de investigadores en la Universidad de Michigan. Encontraron una diferencia muy fuerte con Paul Lazarsfeld, diciendo: el voto no es colectivo, es individual; es una decisión que tomamos cada una de las personas. Lo que ellos encontraron es que las personas establecen una relación de identificación emocional con los partidos políticos y después deciden su votación; a esa relación la definieron como identificación partidaria. A partir de sus encuestas hicieron una clasificación muy sofisticada, diciendo que entre los estadounidenses había demócratas fuertes que nunca iban a abandonar a su partido, que siempre iban a votar por los candidatos de ese partido; también, demócratas débiles que votarían mayormente por los candidatos de ese partido, pero que podían abandonarlo eventualmente. Pero también había personas independientes: que no están ligadas con ningún partido, pero que tienden a demócratas; independientes neutros que no tienden a ninguna posición política; independientes republicanos, que se declaran como independientes, pero que tienden al Partido Republicano. Encontraron también republicanos débiles, que votan mayoritariamente por los candidatos de ese partido, pero que pueden cambiar de preferencia y, republicanos fuertes quienes, pongan al candidato que les pongan, van a votar por el Partido Republicano.

Con esta clasificación de siete categorías, lo que encontraban en sus encuestas era una alta correlación entre ser demócrata fuerte y votar por los candidatos del Partido Demócrata y ser republicano fuerte y votar por los candidatos del Partido Republicano. El reto era explicar cómo votaban los independientes, pero eso era más o menos fácil porque también declaraban cierta tendencia al demócrata y cierta tendencia al republicano.

Reaccionando ante estas dos escuelas, V. O. Key en 1966 dijo: no es así; el voto sí es individual, pero los votantes no son tontos, y dijo eso porque las dos escuelas, la sociológica y la de identificación partidaria habían dado muchos elementos para el *marketing* político.

Quienes hacían *marketing* político en aquel entonces decían: aplico una de estas dos escuelas para diseñar la mejor campaña electoral. Si se basaban en la escuela sociológica, desde un partido y un candidato pueden plantearse las campañas para ampliar el espectro de clases sociales; si usaban la identificación

partidaria, eran campañas no para pelear por el voto duro de uno u otro partido y ni siquiera por los débiles; más bien, iban por los independientes; si ganaban a los independientes, podrían ganar la elección.

Votantes persistentes, cambiantes y nuevos. Key dijo no, los votantes no son tontos, los votantes son responsables porque votar no es un acto sociológico, no es un acto psicológico; es un acto político, es una decisión política. No votar es una decisión política, votar es una decisión política; votar por un partido o por un candidato es también una decisión política. Entonces, Key planteó que para él existen sólo tres tipos de votantes: los persistentes, que son aquellos que no cambian su preferencia de una elección a otra; los cambiantes, que si hoy votaron por un partido, la próxima elección votan por otro partido; y los nuevos, que no solamente son los jóvenes que llegan a los 18 años y votan por primera vez, sino también aquellos que no habiendo votado en elecciones anteriores deciden votar. Entonces, la propuesta de Key es: investiguemos cuáles son las motivaciones de voto de los persistentes, de los cambiantes y de los nuevos votantes.

La opción racional. Un economista, Anthony Downs recogió, digamos, la polémica y en su libro: “La teoría económica de la democracia”, publicado en 1971. Dijo: los votantes ni son sociológicos, ni son psicológicos, son racionales. ¿Esto qué quiere decir? Quiere decir que construyen una ecuación racional en la que ponen de un lado los costos y del otro lado los beneficios. Si los costos de votar son más altos que los beneficios esperados, entonces habrá abstención. Si los costos de votar son más bajos que los beneficios esperados, entonces va a haber participación. Y ya cuando se participa, lo que va a suceder es que el votante va a razonar su voto en función de los beneficios que espere obtener por el resultado de la elección. Esos beneficios tienen que ver con dos cuestiones: con la evaluación del pasado, revisando cómo hizo el gobierno que está terminando; hizo bien, hizo mal; si hizo mal, no lo quiero de nuevo y si hizo bien, quiero su continuidad; pero también tienen que ver con la expectativa de futuro. Si supongo que mi futuro va a ser mejor con determinado partido, entonces, voto por ese partido; si vislumbro que mi futuro será peor, entonces, no voto por ese partido. Dijo Downs: los votantes son racionales.

El embudo de la causalidad. Desde los años ochenta, Richard Niemi y sus colegas, se han dedicado a compilar un libro (ya va en la séptima edición) que se titula: “Controversias sobre el comportamiento electoral”. Invita a estudiosos de las más diversas corrientes teóricas, para que escriban sobre sus nuevos desarrollos, y ahí se va dando la controversia. En el marco de esa

la controversia, Niemi y sus coautores han propuesto lo que ellos llaman el ‘embudo de la causalidad’. Imaginemos un embudo con una boca de entrada ancha y una salida pequeña; donde el eje del embudo es el tiempo.

En la boca del embudo están las características sociológicas; luego, están las características del *estatus* de cada una de las personas y, también, las características de los padres de las personas. Por ahí podría entrar el partidismo, que es lo que se constituye en la identificación partidaria, y eso también está en el embudo. Esa identificación partidaria, dicen estos investigadores, les sirve a los ciudadanos para evaluar a los candidatos y para evaluar sus propuestas y van cayendo por el embudo. Lo que sigue, es todo lo que tiene que ver con la campaña: las propuestas, los incidentes de campaña y la forma en que éstos son reportados por los medios de comunicación. Cerca de la salida del embudo están las conversaciones que los votantes tienen con sus familiares, con sus amigos. Y al final del embudo está el voto; es ahí donde se toman las decisiones. Ese es un embudo de causalidad interesante, porque trata de mezclar elementos de todas las escuelas para explicar los comportamientos electorales. Digamos que es un embudo heterodoxo, no ortodoxo de ninguna de las escuelas, porque trata de combinar diversos aspectos.

Por supuesto, un debate muy fuerte que hay con respecto a estas escuelas es que todas son anglosajonas, estadounidenses o británicas. En otros países, se dice, otras son las consideraciones que tenemos que tomar en cuenta para pensar en el comportamiento electoral. Por eso se puede agregar una última escuela; que sería la de los elementos de contexto local.

Los elementos del contexto local. Aquí no hay un autor; hay varios, y no hay una fecha, hay varias. ¿Cuáles serían esos elementos de contexto local que tendríamos que considerar para ver qué pasa con nuestros votantes? ¿Cómo deciden su voto nuestros votantes? Quizá, habría que decir que, en el pasado, había un fuerte corporativismo. Los obreros afiliados a un sindicato que formaba parte de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), automáticamente formaban parte del PRI; entonces, votaban por el PRI. Los campesinos, los ejidatarios que formaban parte de la Confederación Nacional Campesina (CNC), que también era del PRI, y los locatarios de los mercados, que formaban parte de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), votaban por el PRI.

Yo me pregunto si ese corporativismo no habrá sido una especie de identificación partidaria; al final del día, si votaban por el partido al que estaba afiliada su corporación, era porque tenían una cierta socialización que los llevaba a tener la preferencia por ese partido.

Pienso que ya casi no existe ese tipo de corporativismo en México. Pero puede ser que todavía algunos voten en ese sentido; pero, quizá, eso tiene que ver más con la idea de un vínculo afectivo. Recientemente se habla de clientelismo. En donde, a diferencia del corporativismo, es la oferta que hacen los candidatos lo que orienta el voto: vas a recibir un beneficio si votas por mí y por mi partido, y ese beneficio puede ser obra pública, mejoras, o pueden ser muchas cosas. Hay quienes dicen que los partidos mexicanos han desarrollado una importante capacidad para tener clientes más que votantes; clientes que votan por los partidos y candidatos esperando beneficiarse con alguna política pública. Yo me preguntaría si el clientelismo no es también un poco de identificación con el partido que promueve los programas; o también es opción racional. Es más racional votar por un partido que ofrece un beneficio, que votar por un partido que no ofrece nada, diría Downs.

Por aquí también hay una discusión interesante. Se dice que lo que pasa es que en México los votantes deciden su voto porque hay compra de votos (qué curioso, las tres categorías son con C: corporativismo, clientelismo y compra). Hay colegas y amigos que me dicen: tú que estudias esas cosas, mejor estudia cómo compran los votos los partidos y entonces vas a entender por qué la gente vota como vota. Puede ser que sea compra, además, en un mercado imperfecto; porque son muchos los “oferentes”, millones los que lo ponen a la venta, y pocos los compradores. No hay tantos partidos políticos; son pocos los partidos políticos y los partidos competitivos son menos aún. Es decir, los partidos que “compran” votos y van al mercado son menos. Pero el que ofrece su voto puede tener diversas opciones. Le pueden ofrecer una y otra y otra opción. Y puede aceptar, o no, vender su voto; incluso, puede decidir vender su voto no a un sólo partido y venderlo a varios partidos. Porque tiene la seguridad de que, el día que va a votar, puede incluso anular su voto si decide no entregárselo a ninguno de los partidos que intentó comprárselo, o efectivamente se lo compró.

Yo diría que eso no es opción racional; eso no encaja con la teoría de la opción racional, porque no está tomando esta persona una decisión racional. Otra vez, diría Downs, es más racional votar por un partido que te genera un beneficio que votar por un partido que no te ha dado ningún beneficio.

Frente a la acionalidad, el corporativismo, el clientelismo o la compra de votos, no hacen mucho sentido. Habría que preguntarnos ¿y la volatilidad?, ¿por qué nuestros votantes son tan volátiles?, ¿por qué no se mantienen siempre votando por el mismo partido?, ¿por qué cambian el sentido de su

voto? Y no sólo eso, ¿y el votante sofisticado? Esto es importante, porque hemos descubierto, y en esta conferencia no lo expuse, que el mismo votante puede votar por un partido en la elección presidencial, pero el mismo día, en el mismo lugar, puede votar por otro partido en la elección de gobernador o de presidente municipal, o de congreso nacional, o del congreso local. Y es cierto que ya tenemos una masa no menor de ciudadanos que ejercen su voto de manera sofisticada; tendríamos que considerar elementos de contexto local para explicar al votante volátil y al votante sofisticado.

Hay mucho que estudiar respecto de los votos; hay mucho que estudiar respecto de los votantes. De hecho, hay muchos recursos técnicos para determinar las tendencias de la votación y de los votantes y hay muchos elementos teóricos para interpretar los resultados empíricos que podemos obtener.

Otra vez, muchas gracias a todas y a todos por su atención.

Síntesis curricular

El Doctor Leonardo Valdez Zurita, se desempeñó como Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral entre 2008 y 2013. Actualmente, es profesor titular en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP; miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Cuenta con el perfil deseable PRODEP; profesor universitario de tiempo completo desde 1980. Ha publicado más de 50 artículos en revistas especializadas en temas político-electorales y más de 40 capítulos en obras colectivas. Ha coordinado la publicación de 15 libros colectivos. Algunos de sus trabajos se han publicado en revistas científicas y libros colectivos en Argentina, Brasil, España, Estados Unidos, Gran Bretaña, Perú, Uruguay y Venezuela. Ha participado en misiones de observación y/o asistencia electoral, así como en programas de capacitación para funcionarios electorales en más de 30 países. Ha sido Jefe de misión de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Es miembro de varias asociaciones académicas. Fundador y presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

Aceptación de manuscritos a GOBIERNO y DESARROLLO

La Revista *GOBIERNO y DESARROLLO* es un órgano de difusión editorial cuatrimestral del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, BUAP que tiene como propósito ofrecer un espacio idóneo para el planteamiento de opiniones que promuevan el conocimiento en los campos de gobierno, política, comunicación política y desarrollo, mediante la publicación de la mejor argumentación y defensa de la investigación a partir de diversas perspectivas teóricas y metodológicas.

La revista contempla en sus contenidos, artículos o ensayos de investigaciones concluidas; avances de investigaciones en curso con resultados relevantes, y; reseñas de libros de académicos y figuras especializadas que se desenvuelven en los campos de investigación propuestos por las ciencias que se estudian en el Instituto.

Incluye textos que permitan rescatar la crítica y el conocimiento en temas particulares, a través del carácter dinámico de sus contenidos actuales, pertinentes y novedosos. Las publicaciones permitirán al lector interesado adentrarse en los temas de interés bajo un enfoque rigurosamente científico y al mismo tiempo reflexivo.

Se trata de una revista arbitrada por especialistas científicos y profesionales en las áreas de Gobierno, Política, Derecho, Economía, Comunicación y de las Ciencias Sociales en general, quienes someten los trabajos propuestos, a un doble arbitraje, cruzado, y anónimo (ciego).

Temas:

Todos los relacionados con las líneas de investigación en gobierno, política, comunicación política y desarrollo.

Características de las contribuciones:

Todos los manuscritos de artículos deberán entregarse escritos a doble renglón, en español y en inglés, en caja normal, con extensión mínima de 15 páginas y máxima de 40, incluidos cuadros, gráficas, notas y bibliografía.

Los manuscritos de documentos deberán tener características semejantes a los de los artículos, excepto que deberán ser en español. Los de las reseñas tendrán también esas características con una extensión entre diez y veinte páginas.

Contenido recomendado para Artículos y Documentos:

- Portada externa (título del documento, autor, grado académico, cargo, lugar de trabajo, correo electrónico)
- Portada interna (sólo título del documento)
- Resumen (en Español) y *Abstract* (en Inglés)
- Cuerpo del documento
- Referencias, siguiendo el estilo APA 6
- Anexos, a renglón seguido
- Bibliografía, siguiendo el estilo APA 6
- Notas, al pie de la página correspondiente
- Los cuadros y gráficas deberán estar acompañadas de los datos originales en Excel u otro archivo editable. No se aceptarán cuadros ni gráficas en modo imagen.

Dictamen

- Sólo se aceptarán trabajos inéditos.
- Toda obra será sometida a dictamen para su publicación. El resultado se comunicará dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que sea sometido el documento.
- El autor tiene un plazo de 20 días hábiles, a partir de la fecha de recepción del ejemplar revisado, para corregir su obra de acuerdo con los comentarios de forma y estilo realizados por el Comité Editorial. De no entregar la obra con las modificaciones sugeridas por el Comité, no será publicada.
- Sólo se publicarán los documentos que hayan sido dictaminados favorablemente y en su caso incluyan las modificaciones sugeridas por el Comité, siendo éstas destacadas en el texto.

Dirección Editorial de GOBIERNO y DESARROLLO

Enviar propuestas de documentos a cualquiera de los siguientes correos electrónicos:

difusion.icgde@correo.buap.mx
mmch@prodigy.net.mx



Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico
Av. Cúmulo de Virgo s/n, Acceso # 4, Complejo Cultural Universitario.
Puebla, Puebla C.P. 72810 Tel: +52 (222) 229 5559
icgde.buap.mx fb y twitter /ICGDE

