

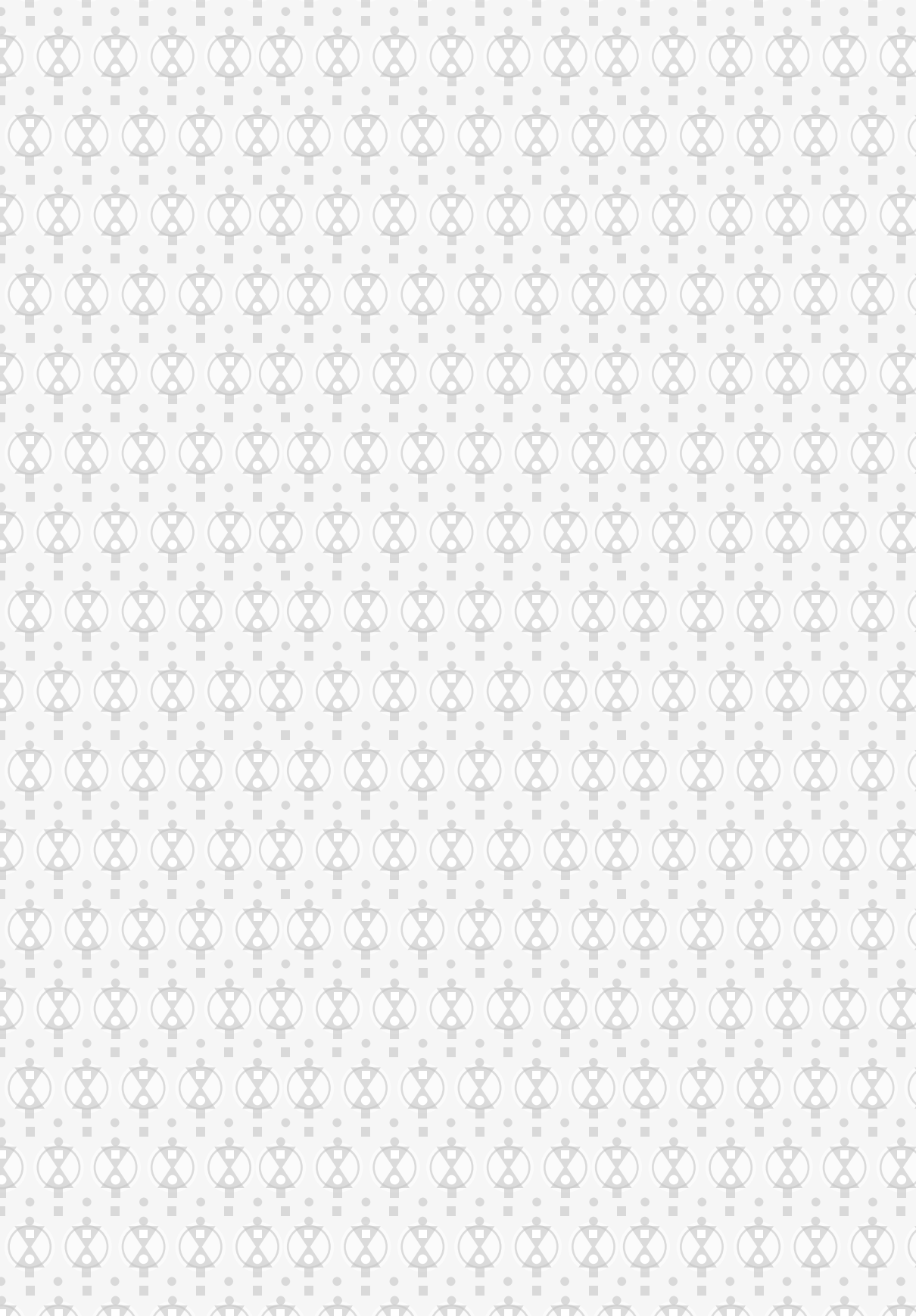
Gobernabilidad y desarrollo democrático en México

Un análisis desde la perspectiva institucional
y del ejercicio de gobierno

**TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA
PABLO PINEDA ORTEGA
COORDINADORES**



Universidad de Guadalajara



Gobernabilidad y desarrollo democrático en México

Un análisis desde la perspectiva institucional
y del ejercicio de gobierno

Gobernabilidad y desarrollo democrático en México

Un análisis desde la perspectiva institucional
y del ejercicio de gobierno

TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA
PABLO PINEDA ORTEGA
COORDINADORES

Universidad de Guadalajara
2023

Este libro fue dictaminado favorablemente mediante el método doble ciego por pares académicos.

320.972

GOB

Gobernabilidad y desarrollo democrático en México: Un análisis desde la perspectiva institucional y del ejercicio de gobierno / Teresa Isabel Marroquín Pineda, Pablo Pineda Ortega, coordinadores.

Primera edición, 2023

ISBN:

Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Unidad de Apoyo Editorial, 2023

1.- México – Política y gobierno – Siglo XXI.

2.- Gobernabilidad – México.

3.- Democracia – México.

4.- Corrupción – México.

5.- Rendición de cuentas del gobierno – México.

6.- Transparencia en el gobierno – México.

7.- Legisladores – México.

8.- Violencia juvenil.

9.- Políticas públicas – Aspectos sociales – México.

10.- Justicia restaurativa – México.

11.- Participación política.

I.- Marroquín Pineda, Teresa Isabel, coordinadora.

II.- Pineda Ortega, Pablo, coordinador.

III.- Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Unidad de Apoyo Editorial.

Primera edición, 2023

D.R. © 2023, Universidad de Guadalajara

Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades

Unidad de Apoyo Editorial

Av. José Parres Arias # 150

Edificio “E” 2do. Piso.

Zapopan, Jalisco México.

Consulte nuestro catálogo en: www.cucsh.udg.mx

ISBN: 978-607-571-971-9 (PDF)

Editado y hecho en México

Edited and made in Mexico



Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND) lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado, construir sobre él ni utilizado con propósitos comerciales. Para más detalles consúltese <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Índice

Introducción

PABLO PINEDA ORTEGA

TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA 9

Primera parte. Arquitectura institucional y equilibrio de poderes

Interrogantes y desafíos de la Comisión para
el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento
Histórico y el Impulso a la Justicia

TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA 29

Las iniciativas presidenciales en un nuevo
entorno de gobierno unificado

JAVIER ROSILES SALAS

JUAN PABLO NAVARRETE

ÉDGAR IVÁN ARCE SAUCEDO 63

Los partidos en el Poder Legislativo: dilemas,
actuación y relaciones entre las bancadas
parlamentarias en la Cámara de Diputados
durante la LXIV legislatura (2018-2021)

ANDREA BUSSOLETTI 93

Reelección de los diputados en el Congreso
local de Aguascalientes

BRISA HERMINIA CAMPOS ACEVES 119

Sanciones anticorrupción ante las brechas que existen en la legislación mexicana en materia de desarrollo social ROSA MARÍA PÉREZ VARGAS	151
La violencia delictiva en varones adolescentes jóvenes DAVID CORONADO MARÍA DEL REFUGIO ESPARZA LÓPEZ	179
Segunda parte. Ejercicio de gobierno, acciones y resultados	
Recursos públicos para la promoción económica en las entidades federativas: ¿se avanza por el camino correcto? PABLO PINEDA ORTEGA	219
Evaluación de cumplimiento de la Agenda 2030 por el Gobierno federal mexicano JUAN CARLOS PÁEZ VIEYRA	249
Avances y desafíos en las capacidades institucionales del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco 2018-2021 GIOVANA PATRICIA RÍOS GODÍNEZ	277
Políticas públicas de los cuidados en México: las asimetrías entre mujeres y hombres RAQUEL EDITH PARTIDA ROCHA	309
Acerca de los autores	333

Introducción

PABLO PINEDA ORTEGA
TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA

Los seres humanos vivimos en sociedades complejas que son reguladas por instituciones, mismas que no son sino las “reglas del juego” con las que nos comunicamos, entendemos y alcanzamos acuerdos para promover y preservar la estabilidad y el tejido social. En este sentido, las instituciones son “... las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana... Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano...” (North, 2006, p. 13) que pueden alentar y promover –o en su defecto, obstaculizar– el desarrollo económico y el bienestar. En breve, la importancia de las instituciones es tal que ellas “reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura en la vida diaria (y) constituyen una guía para la interacción humana” (ibid.). El desarrollo de buenas y eficientes instituciones es por tanto la base para promover el crecimiento sostenido y el alcance de una sociedad más justa, garante de las libertades básicas y los derechos de sus ciudadanos.

Sin duda, el conjunto de instituciones más relevantes para el logro de este ideario es aquel que se asocia a la democracia o a los así llamados regímenes democráticos. Sobre este particular, sin embargo, se mantiene la discusión sobre si las instituciones democráticas se constriñen a la elección transparente de los gobernantes en un marco de competencia equilibrada entre partidos, o bien si éstas se amplían al ejercicio de gobierno y al alcance con él de las más logradas metas que estos buscan, tales como la libertad, la igualdad y el desarrollo económico. Se trata pues

de la añeja discusión entre las definiciones maximalistas o minimalistas de Democracia y en ese sentido vale la formulada por el Índice de Desarrollo Democrático, IDD (2016, p. 15):

Así como decimos que la democracia no es plena si persisten la desigualdad y la exclusión aun con calidad institucional y respeto de los derechos y libertades vigentes, también sostenemos que un país podrá alcanzar una plenitud democrática si además de sus avances socioeconómicos transita con libertad e igualdad los caminos establecidos por su sistema político, respetando los derechos y garantías de todos los ciudadanos en el marco de instituciones con plena vigencia de sus fundamentos y la división de poderes establecidos en su sistema republicano.

Como se ve, en esta concepción se incluyen los dos grandes planos antes referidos pues se espera que la participación ciudadana en la elección de sus gobernantes, así como la vigilancia y control —aún parciales— de su desempeño se alcance a través de instrumentos eficaces de transparencia y rendición de cuentas, y que esto finalmente se refleje en claros avances socioeconómicos en un marco de libertades y oportunidades para todos. De manera complementaria pero mucho más fértil para la temática de esta obra están los llamados Indicadores de Gobernabilidad a nivel mundial desarrollados por Kaufmann *et al.* (2010) en el Banco Mundial, quien formula un modelo de tres grandes planos a donde se recogen las preocupaciones recién citadas. Específicamente, él entiende a la gobernabilidad como:

Las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye (a) el proceso mediante el cual los gobiernos son electos, controlados y reemplazados; (b) la capacidad de los gobiernos para formular e implementar de manera efectiva políticas sólidas; y (c) el respeto por parte de los ciudadanos y el estado de las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellas (Kaufmann *et al.*, 2010, p. 6).

El modelo contempla dos medidas de gobernabilidad para cada uno de estos tres planos con lo cual quedan definidas seis dimensiones de la misma que, se afirma, no deben ser concebidas como inconexas e independientes entre sí, sino como complementarias y orgánicamente integradas¹.

Para el primer Plano.

1. Voz y Rendición de Cuentas. Las percepciones del grado en que los ciudadanos son capaces de participar en la selección de su gobierno, así como las libertades de expresión, de asociación y de prensa.

2. Estabilidad Política y Ausencia de Violencia. La percepción sobre la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios institucionales o violentos.

Para el segundo Plano.

3. Efectividad Gubernamental. La percepción en torno a la calidad de la administración pública y el grado en que es independiente de presiones políticas; la calidad de la formulación y aplicación de políticas.

4. Calidad Regulatoria. La percepción en torno a la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

Para el tercer Plano.

5. Estado de Derecho. La percepción sobre el grado en que los agentes tienen confianza y respetan las reglas, y en particular la calidad de cumplimiento de los contratos, derechos de propiedad, la policía y los tribunales.

¹ “Uno podría razonablemente pensar por ejemplo que mejores mecanismos de rendición de cuentas conducen a una menor corrupción, o que un gobierno más efectivo puede proveer un mejor ambiente regulatorio, o que el respeto al estado de derecho genera procesos más justos para la selección y el reemplazo de los gobernantes y menores abusos de los servidores públicos que les generen ganancias privadas” (Kaufmann, 2010, p. 7).

6. Control de la Corrupción. La percepción sobre el grado en el que el funcionario público ejerce el poder en beneficio privado, incluyendo las formas pequeñas y grandes de corrupción, así como la “captura” del Estado por minorías selectas.

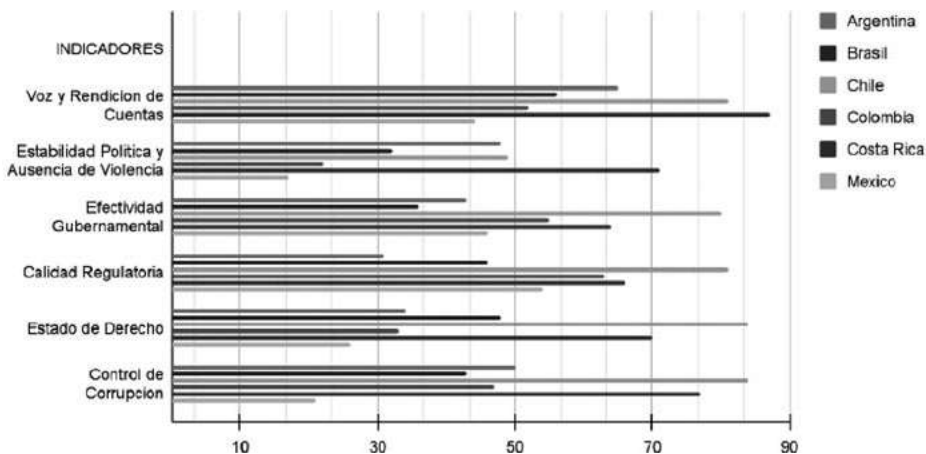
De entre las bondades de este instrumento destaca el que se sustenta en una amplia revisión de la literatura que le otorga así una sólida justificación a cada uno de estos tres planos de la gobernabilidad², además de que cada una de las dimensiones en que se desagrega se puede evaluar mediante un conjunto ponderado de indicadores que recogen evidencia empírica a nivel global. Justo con ellos es posible hacer un estudio comparado entre países estimando así cuál es el estado que guarda la gobernabilidad en cada uno y cuál es también la evolución que muestran a través de los años. En este orden de ideas, Stein *et al.* (2006) y Acemoglu y Robinson (2014) han encontrado que existe una clara asociación entre el buen desempeño del gobierno en el marco de instituciones democráticas en un país y el desarrollo socioeconómico que este alcanza, en tanto que Cejudo *et al.* (2010) documenta, a tono con la amplia literatura institucionalista, que el desarrollo institucional de un gobierno –medido este por la transparencia, la rendición de cuentas, el apego a la legalidad y por el acceso meritocrático al servicio público, entre otras variables – sienta las bases para su buen desempeño.

De manera específica, en la siguiente gráfica aparece el desempeño de México en las 6 dimensiones del Índice de Gobernabilidad comparado con otros países de nuestra región en el año más reciente que se reporta, el 2020, a donde se destacan los pobres resultados obtenidos, muy especialmente en materia de Corrupción y de Estabilidad política y ausencia

² De manera particular esta discusión se emprende en “Governance Matters” (1999) del mismo Kaufmann, a donde se afirma que “seis nuevas mediciones agregadas que capturan varias dimensiones de la gobernabilidad proveen nueva evidencia de una fuerte relación causal que va de una mejor gobernabilidad a mejores resultados del desarrollo” (i).

de violencia³. Nótese también como Chile y Costa Rica muestran un muy buen desempeño y a tono con lo dicho no es casual que son también estos dos países los que cuentan con los mejores valores en indicadores tales como PIB per cápita y en el conocido Índice de Desarrollo Humano.

Gráfica 1. Países latinoamericanos selectos, rango en percentil en cada indicador



Fuente: Banco Mundial.

Por otro lado, nótese que los tres planos de la Gobernabilidad de Kaufmann prácticamente se hacen coincidir con las cuatro dimensiones del citado IDD, tal y como se aprecia en el siguiente esquema⁴. Se observa en efecto que la definición de democracia del Índice es más bien maximalis-

³ La gráfica muestra el percentil en que se encuentra cada país en el entendido de que el más alto, el 100, es el que logra el mejor resultado. De los países considerados nótese que el que mejor se desempeña es Costa Rica en el rubro “Voz y Rendición de Cuentas”, pero que apenas alcanza el percentil 87, véase asimismo que el peor valor, el de México en el rubro “Control de la Corrupción”, apenas llega al percentil 21, esto es, el 79% de los países evaluados alcanzan mayores logros que el nuestro en este importante rubro.

⁴ Se retoma para este comparativo a Pineda (2021).

ta, tal y como ya se comentó, y que en este sentido la llamada Democracia de los Ciudadanos que abarca el respeto a los derechos políticos y libertades civiles, prácticamente coincide con las medidas 1 y 2 de la Gobernabilidad. También, se observa que la Democracia de las Instituciones que incluye la temática de la calidad institucional y la eficiencia política, se asemeja a la temática de las medidas 5 y 6 de la Gobernabilidad, en tanto que las dimensiones Democracia Social y Humana, y Democracia Económica se hacen corresponder con las medidas 3 y 4, respectivamente, de la Gobernabilidad. Particularmente estos dos últimos puntos, como se ve, se alinean a los dos planos más amplios de la gestión de cualquier gobierno en el mundo actual: Política Social y Política de Promoción Económica; con la primera se buscan garantizar los derechos sociales con acciones públicas integrales⁵ y con la segunda se alienta la inversión y el crecimiento económico.

Al igual que los Indicadores de Gobernabilidad de Kaufmann, el IDD cuenta con sus propios indicadores cuyos valores muestran el avance —o retroceso— de los sistemas democráticos en diversos países estudiados, que no se diferencian de manera importante de los de Kaufmann, y a donde se remite al lector interesado.

Con base en este marco y como aparece en el índice, la estructura del libro se divide en dos grandes apartados, el primero abarca la temática que se inserta en los Planos primero y tercero de los Indicadores de Gobernabilidad —El proceso mediante el cual los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados, y El respeto por parte de los ciudadanos y el estado de las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales—, en tanto que la segunda parte recoge la temática correspon-

⁵ Acuerdos internacionales con una amplia participación de países permiten actualmente compartir el reconocimiento de los siguientes derechos sociales, tal y como se citan en el art. 6 de la Ley General de Desarrollo Social: “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

diente al segundo Plano –La capacidad de los gobiernos para formular e implementar de manera efectiva políticas sólidas–.

Tabla 1. Alineamiento entre las dimensiones de la Gobernabilidad y del Índice de Desarrollo Democrático

Indicadores de Gobernabilidad		Índice Desarrollo Democrático	
Dimensiones		Variables	Dimensiones
El proceso mediante el cual los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados			
1. Voz y rendición de cuentas	↔	Desempeño del sistema democrático (abarca las Dimensiones I y II)	I. Democracia de los Ciudadanos
2. Estabilidad política y ausencia de violencia	↔		
La capacidad de los gobiernos para formular e implementar de manera efectiva políticas sólidas			
3. Efectividad gubernamental	↔	Esfuerzos para alcanzar fines socialmente consensuados (abarca las Dimensiones III y IV)	III. Democracia Social y Humana
4. Calidad regulatoria	↔		IV. Democracia Económica
El respeto por parte de los ciudadanos y el estado de las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales			
5. Estado de Derecho	↔	Desempeño del sistema democrático	II. Democracia de las Instituciones
6. Control de la Corrupción	↔		

Fuentes: Análisis propio a partir de Kaufmann *et al.* (2010) e IDD (2016).

De una manera más sintética, a la primera parte la hemos denominado “Arquitectura institucional y equilibrio de poderes”, y a la segunda “Ejercicio de gobierno, acciones y resultados”. El libro está compuesto

por 10 capítulos que arrojan luz sobre algunas de las dimensiones de la gobernabilidad y el desarrollo democrático en México y documentan la complejidad del fenómeno mostrando sus distintas aristas y su desempeño actual en el país, así como los riesgos y oportunidades que se dibujan de ello. A continuación, ofrecemos una muy abreviada revisión de las principales tesis de cada capítulo con una reflexión general de cada uno que se inserta en el marco analítico recién descrito.

* * *

En el primer capítulo de la Primera Parte, “Interrogantes y desafíos de la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia”, Teresa Isabel Marroquín Pineda aborda el tema de la justicia transicional en México, con motivo de la creación en octubre de 2021 de la Comisión para atender las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990. A la luz de los magros resultados de la desaparecida Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), primer intento de justicia transicional en el país, la autora se pregunta si existen posibilidades reales de que esta instancia produzca una política de justicia transicional efectiva. Considerando además el contexto presente de elevada violencia, el trabajo plantea algunos interrogantes y desafíos que podrían incidir en la efectividad de la recién creada Comisión. El propósito es valorar las posibilidades de éxito de este nuevo intento de buscar la verdad y sancionar a los responsables de los crímenes de lesa humanidad cometidos por el Estado mexicano. Así pues, el capítulo inicia evidenciando la necesidad de una política de justicia transicional en el país, posteriormente realiza un balance de la actuación y resultados de la FEMOSPP, y con este precedente y en el contexto actual de elevada victimización, valora las posibilidades de que la Comisión satisfaga la demanda ciudadana de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Para dimensionar el reto planteado con esta Comisión, véase nuevamente la Gráfica 1 y particularmente el indicador “Estabilidad política y ausencia de violencia”, que es justamente el que muestra el peor desem-

peño y que destaca el contexto de inseguridad generalizada en el país, al grado que en promedio en el período que va de enero a septiembre del 2022 se registraron 86 víctimas al día, con una tasa de incidencia delictiva de 30,786 por cada cien mil habitantes, según lo reporta el INEGI. En este sentido, el deterioro institucional de las instancias de seguridad pública, tal y como esa se refleja en la gráfica presenta un reto mayúsculo para la eficacia de tal Comisión.

En el Capítulo 2, “Las iniciativas presidenciales en un nuevo entorno de gobierno unificado”, Javier Rosiles Salas, Juan Pablo Navarrete y Édgar Iván Arce analizan el desempeño del Congreso y del Poder Ejecutivo en materia legislativa en un entorno de gobierno unificado. En el 2018 Morena, el partido del presidente de la República, obtuvo la mayoría legislativa y por primera vez desde la alternancia del año 2000 se observa una legislatura en condiciones de gobierno unificado. Partiendo de la idea de que este contexto ofrece mejores oportunidades de colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, los autores revisan la suerte que corrieron las iniciativas que el presidente presentó en la LXIV Legislatura (2018-2021). El análisis se concreta en cinco reformas o adiciones a la Constitución que fueron propuestas por el Ejecutivo y aprobadas por el Congreso, con el respaldo de por lo menos algunos de los grupos parlamentarios opositores, logrando así la mayoría calificada: reforma educativa, prohibición de condonación y exención de impuestos, límites a la remuneración de los servidores públicos, Sistema de Salud para el Bienestar y fuero presidencial.

Aunque podría pensarse que el grado de éxito de las iniciativas presidenciales es del 100%, por contar con un gran número de legisladores de su partido, los autores destacan que a diferencia de lo que ocurría en el régimen previo a la alternancia del año 2000, el titular del Poder Ejecutivo ya no es el principal legislador, ni siquiera en un contexto de gobierno unificado. Considerando tres indicadores básicos (la productividad legislativa, la aprobación de iniciativas con relación al número de iniciativas presentadas, y la participación legislativa), los autores observan que si bien la tasa de éxito de López Obrador fue sobresaliente, no fue

absoluta, y que también fue necesario pactar, lo que se reflejó en la tasa de éxito de las iniciativas presentadas por partidos opositores como el PRI y el PAN, similar a la de Morena. El trabajo pone de manifiesto la necesidad de la inclusión de grupos opositores en reformas trascendentales y de un gobierno de responsabilidades compartidas, aún en un entorno de gobierno unificado.

Como se ve, este capítulo recoge las dimensiones de Voz y rendición de cuentas y de Estado de derecho de los Indicadores de Gobernabilidad, siendo la primera la que tiene uno de los menos malos desempeños en tanto que la segunda está, junto con la de Control de la corrupción con uno de los peores posicionamientos. Como se describe en el capítulo, en efecto la mayoría alcanzada en las elecciones del 2018 que hizo posible un gobierno unificado, contribuye a explicar el buen puntaje de la primera dimensión, pero ese mismo nivel de concentración de poder condujo a una parcial supeditación del órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de la rendición de cuentas, la Auditoría Superior de la Federación, lo que abona a explicar el bajo puntaje de la segunda dimensión.

Siendo el Poder Legislativo el mejor espacio para el desempeño del sistema de partidos, en el Capítulo 3, “Los partidos en el Poder Legislativo: dilemas, actuación y relaciones entre las bancadas parlamentarias en la Cámara de Diputados durante la LXIV legislatura (2018-2021)”, Andrea Bussoletti analiza el comportamiento estratégico de los ocho partidos políticos representados en la LXIV Legislatura (2018-2021), la primera en condiciones de gobierno unificado desde la alternancia del año 2000. La mayoría legislativa de Morena más la fragmentación de la oposición, provocaron preocupación respecto a un posible retroceso autoritario. El autor lleva a cabo un análisis histórico para observar los cambios provocados por la mayoría parlamentaria de Morena, y con ello detectar tendencias de largo plazo en la vida política nacional. Para ello, da seguimiento a las interacciones sistémicas de los grupos parlamentarios, enfocándose en el comportamiento de voto agregado de la mayoría parlamentaria y la oposición, y revisa los momentos que, desde su perspectiva, modificaron las relaciones internas al sistema de partidos.

El autor percibe que durante la LXIV Legislatura, el sistema de partidos se reorganizó hacia un modelo bipolar, en donde las fuerzas políticas minoritarias adoptaron el papel de partidos satélite del mayoritario Morena, en tanto que los partidos tradicionales (PAN, PRD, PRI) y MC se enfrentaron al dilema estratégico de convertirse en pivotes para que Morena pudiera conseguir mayoría calificada para la aprobación de reformas constitucionales, o colaborar entre ellos para ejercer un mayor control sobre el partido del presidente y recuperar con ello el consenso ciudadano. Busolletti pone de manifiesto que la adaptación de los partidos al nuevo escenario no fue inmediato ni constante. Diversas coyunturas mostraron la parcial disposición de casi todos los partidos de oposición de colaborar con el partido mayoritario, a excepción del PAN. La vinculación con el PVEM desde el inicio de la legislatura, y la desbandada del grupo parlamentario del PRD a principios de 2019, le permitieron a Morena contar con mayoría calificada, en tanto que en la segunda mitad de 2020, la oposición optó por colaborar entre sí, formalizando la alianza Va Por México. Será necesario observar el comportamiento de la LXV Legislatura y la campaña electoral de 2024 para saber si la tendencia hacia la bipolarización de los partidos se confirma o no ante la complejidad que vive el país.

Nótese que esta contribución también recoge los mismos indicadores de la previa, esto es, Voz y rendición de cuentas y Estado de derecho, y la consideración hecha arriba aquí también es válida: el elevado porcentaje de votos alcanzado por Morena en el Congreso, así como la supeditación de los legisladores al Ejecutivo, al final del día más que colaboración entre poderes ha conducido a acrecentar el poder del Presidente más allá de lo deseable en un régimen verdaderamente republicano. Esta condición contribuye a explicar los excesos del titular del Ejecutivo, que ya han violentado el marco legal federal, lo que ha diezmado la dimensión Estado de Derecho.

Brisa Herminia Campos Aceves se dedica en el Capítulo 4, “Reelección de los diputados en el congreso local de Aguascalientes”, a valorar si la reelección legislativa puede ser una estrategia efectiva para contribuir a la profesionalización de los legisladores, asumiendo que aumentar el

tiempo en el puesto puede mejorar la calidad de su labor. La autora señala que los debates sobre la profesionalización de los legisladores han hecho notar que la corta duración de los períodos legislativos puede ser un obstáculo para el buen desarrollo de sus funciones. De ahí la propuesta de la reelección en el cargo, a efecto de propiciar la acumulación de experiencia. Tomando el caso concreto de la Cámara de Diputados de Aguascalientes, la autora busca identificar cuán frecuente fue el recurso de la reelección legislativa, si aumentó su utilización en los períodos electorales, y si la reelección continua de los diputados por mayoría relativa fue la única forma de permanecer en el cargo. Para ello analiza la composición de las LXII, LXIII, LXIV y LXV Legislaturas de la entidad, para identificar quiénes han ejercido la reelección, y si este ejercicio ha sido una constante a partir de la reforma constitucional en Aguascalientes y su introducción efectiva ya para las elecciones del 2018.

De manera particular, el capítulo recoge las dimensiones Voz y rendición de cuentas y Efectividad gubernamental, mismas que muestran el desempeño menos malo de las seis, si bien la segunda está centrada en el Poder Ejecutivo y no en el Legislativo, como en realidad es el caso de esta contribución. En todo caso, la mayor pluralidad que alcanza esta legislatura local con respecto a la federal abona en favor de un mayor equilibrio de los poderes en la entidad, lo que debería verse reflejado en un mejor desempeño.

El Capítulo 5, “Sanciones anticorrupción ante la brecha que existe en la legislación mexicana en materia de desarrollo social”, de Rosa María Pérez Vargas, aborda el tema de la corrupción en las instituciones y programas destinados al desarrollo social. De manera específica, la autora se pregunta si existe un vínculo entre la legislación en la materia y la corrupción, y para responderla revisa las Leyes de Desarrollo Social de los 31 estados y de la Ciudad de México, observando si contienen mecanismos anticorrupción y disposiciones de carácter administrativo que sancionen a servidores públicos y beneficiarios de los programas de política social. Al elaborar una matriz en la que recopila dichos mecanismos y disposiciones, la autora observa que la mayoría de las legislaciones no contemplan

sanciones precisas para quienes incurren en prácticas corruptas. Estos vacíos legales provocan efectos perversos: desde el empoderamiento de los gestores de la política social, hasta concebir los actos corruptos cometidos por los beneficiarios como una suerte de “justicia social”.

De manera destacada, en este análisis están presentes las dimensiones Efectividad gubernamental y Control de la corrupción de los Indicadores de gobernabilidad, y ya se dijo que el primero tiene un desempeño razonable y el segundo bastante malo. Aunque los valores de estas dimensiones se obtienen a nivel nacional y no a nivel local como se estudia en este capítulo, nótese que el ramo más importante del presupuesto federal es el relativo a política social, misma que deseablemente debe ser implementada de manera coordinada con los órdenes locales. De este modo, la relativamente buena Efectividad gubernamental a nivel federal debería tener su contraparte en el orden local, pero nótese por otro lado que justo la dimensión Rendición de cuentas de los Indicadores de Gobernabilidad –tema central del capítulo– muestra un muy pobre desempeño.

David Coronado y María del Refugio Esparza López presentan en el Capítulo 6, “La violencia delictiva en varones adolescentes jóvenes”, un análisis riguroso de los resultados de la *Encuesta para adolescentes y jóvenes privados de la libertad en Jalisco*, aplicada en el 2017 por el *Centro de Desarrollo y Atención Terapéutica*, a la población recluida en el *Centro de Atención Integral Juvenil* del estado de Jalisco, así como de la información obtenida de entrevistas en profundidad, aplicadas a la misma población. El objetivo de su investigación es encontrar los vínculos existentes entre el aumento de la violencia en los adolescentes y ciertas variables de sus vidas: escolaridad, familiares en conflicto con la ley, consumo de sustancias, tipo de delitos, vínculos socio-afectivos y vinculación institucional. El trabajo busca identificar la correspondencia entre la violencia misma y la manera como los jóvenes internados desarrollan su vida, y profundiza sobre la genética social en la que está inmersa la vida de esos jóvenes. Con estos elementos se propone enriquecer la necesaria y urgente discusión sobre su posible reinserción funcional en la sociedad.

El capítulo como se ve se vincula mayormente con la dimensión Estabilidad política y ausencia de violencia, así como con la de Efectividad gubernamental, la primera con un pésimo desempeño y la segunda con un puntaje mejor pero que no llega ni a la mitad del más alto posible. Aunque este es una contribución que también recoge un contexto local, el de Jalisco, el valor de las dimensiones se vuelve relevante porque en efecto el problema de la violencia que aquí se estudia se encuentra generalizado en todo el país, lo que le da contexto al escenario descrito en esta contribución.

Ya en la Segunda Parte de la obra y considerando la importancia crucial que juega la intervención pública en la promoción económica, Pablo Pineda Ortega analiza en el Capítulo 7, “Recursos públicos para la promoción económica en las entidades federativas: ¿se avanza por el camino correcto?”, las estrategias y recursos comprometidos en cinco entidades federativas a esta política pública. A partir del análisis de sus respectivos Planes Estatales de Desarrollo, el autor identifica la estructura, objetivos, estrategias y recursos públicos asignados a la promoción económica, y encuentra que los gobiernos de estudio priorizan el gasto en desarrollo social en detrimento del de la promoción económica. De especial relevancia para el propósito central del capítulo, se documenta que no existe una clara correspondencia entre los recursos públicos a la promoción económica y el desempeño económico general, de lo que se desprende que existe una diversidad de factores ajenos a los propios gobiernos estatales que inciden en tal desempeño, y sobre los cuales se debe poner especial énfasis. De una manera más amplia y considerando el mediocre desempeño del país en su conjunto en materia de competitividad, el autor destaca la necesidad de que el gobierno reconsidere sus actuales estrategias en la materia, tanto a nivel estatal como nacional.

Por lo que respecta a los Indicadores de Gobernabilidad, este capítulo se vincula muy centralmente a las dimensiones Efectividad gubernamental y Calidad regulatoria, que como se aprecia en la gráfica el primero tiene uno de los mejores desempeños que muestra el país, si bien por debajo de la mitad del valor máximo posible, en tanto que el segundo es

el único de los seis indicadores que sí está por encima de esa mitad. Este marco contribuye a explicar el bajo nivel de competitividad que tiene el país y que termina reflejándose en su mediocre per cápita.

Juan Carlos Páez Vieyra en el Capítulo 8, “Evaluación de cumplimiento de la Agenda 2030 por el Gobierno Federal Mexicano”, analiza el estado que guarda en la actualidad el cumplimiento de la Agenda 2030 por parte de este nivel de gobierno, para lo cual coteja lo planeado con lo ejecutado. De ese modo, contrasta la Estrategia Nacional de Implementación, en la que se plantearon los lineamientos de ejecución de la Agenda, con el Informe Nacional Voluntario 2021, presentado ante el Consejo Económico y Social de la ONU en el segundo semestre del año en cuestión, en el que se evaluó lo realizado para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el período 2018 a 2021.

Emprendidas diversas acciones por el actual gobierno para el cumplimiento de la Agenda 2030 al inicio de su gestión, entre ellas la actualización de la Estrategia en una lógica de mayor participación con agentes claves de la cooperación internacional, ya en la implementación se tomó un giro total. El autor plantea que la distancia entre lo ejecutado y lo planeado obedeció a la crisis generada por la pandemia de COVID-19, misma que orilló a una parcial inmovilización, con un posterior replanteamiento de la estrategia y la reorientación presupuestaria hacia la Salud y la Educación. De manera particular, una de las dimensiones de la Agenda 2030 que más resintió este cambio de estrategia fue la relativa al medio ambiente y al cambio climático. En este contexto, el autor encuadra el análisis de dos de los programas insignia de la administración de López Obrador, con repercusiones en el medio ambiente: el programa de bonos soberanos sustentables y el Tren Maya.

Como se ve el capítulo se vincula centralmente con la dimensión Voz y rendición de cuentas, así como con la de Efectividad gubernamental, mismas que tienen un puntaje similar, debajo de la mitad del valor máximo posible. De manera particular el tema de la rendición de cuentas se destaca en el capítulo porque los efectos medioambientales de la cons-

trucción del Tren Maya no han sido sopesados a plenitud justo por las insuficiencias vinculadas a tal dimensión.

Considerando que el análisis de las capacidades institucionales le permite a las organizaciones públicas identificar las áreas de mejora, en el Capítulo 9, “Avances y desafíos en las capacidades institucionales del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco 2018-2021”, Giovana Patricia Ríos Godínez estudia tales capacidades en el Instituto a partir del 2018 y que abarca el período de confinamiento de la pandemia hasta la actualidad. A diez años de su creación y a partir de una exhaustiva revisión hemerográfica, así como de las respuestas a un cuestionario aplicado a directivos del Instituto, la autora persigue identificar avances, desafíos y factores susceptibles de mejora, para lo cual el capítulo presenta reflexiones, conceptos y metodología en la materia. Bajo este marco se presenta el contexto institucional y político del Instituto destacando las prácticas que han debilitado sus competencias, para finalmente dar cuenta de los esfuerzos emprendidos para consolidar buenas prácticas institucionales, identificando también sus áreas de oportunidad.

De manera central pero no única el capítulo se vincula a la dimensión Efectividad gubernamental y en menor medida a las dimensiones Estado de derecho y Voz y rendición de cuentas. Si bien unas capacidades institucionales mejor consolidadas dan cuenta de una mayor Efectividad gubernamental, se avanza en la mejora de tales capacidades conforme se mejora la Rendición de cuentas.

En el Capítulo 10, “Políticas públicas de los cuidados en México: las asimetrías entre mujeres y hombres”, Raquel Edith Partida Rocha aborda la estrategia en materia de cuidados del gobierno mexicano. El objetivo de su análisis es poner de manifiesto la insuficiencia de los esfuerzos en la materia, lo que mantiene a las mujeres en una posición de vulnerabilidad en su intento de conciliar su participación en el mercado laboral en condiciones justas, con la realización de trabajos del cuidado no remunerado.

El trabajo debate en torno a la pregunta ¿quién cuida a quién? para reflexionar sobre a quién le corresponde asegurar la participación de las mujeres en el mercado laboral en igualdad de circunstancias, para lo cual

se vuelve necesaria contar con la infraestructura que garantice cuidados de calidad en todas las etapas de la vida. Partida Rocha señala que los ODS identifican al Estado como el actor responsable de esta tarea, con base en lo cual se cuestiona por qué el gobierno mexicano, a pesar de los convenios internacionales firmados y compromisos contraídos, no ha generado una política integral de los cuidados, dejando a las mujeres en desventaja para incorporarse al mercado laboral en igualdad de condiciones, incrementando con ello las brechas entre hombres y mujeres.

El capítulo se vincula a la dimensión Efectividad gubernamental en tanto que da cuenta de que en materia de cuidados tal efectividad se encuentra en tela de juicio, y se vincula asimismo con la dimensión Voz y rendición de cuentas porque justo tal ineficacia se explica, como ya antes se señala, por la insuficiente Rendición de cuentas que existe en las instituciones públicas del país, todo lo cual se aprecia en nuestra gráfica.

* * *

México vive un momento de graves convulsiones sociales en distintos puntos de su geografía y enfrenta graves rezagos acumulados particularmente entre los grupos más vulnerables, al tiempo que ya el 44% de su población se encuentra en condición de pobreza y dentro de esta el 9% vive en pobreza extrema. Dado el nulo crecimiento económico en este sexenio los rezagos sólo se agravan, lo que se acompaña además de una de las tasas de homicidios violentos más elevadas del planeta, 29 por cada cien mil habitantes. En este entorno y como se aprecia en nuestra gráfica, la gobernabilidad del país en sus distintas expresiones muestra graves debilidades, mismas que ponen en riesgo la estabilidad en su tejido social y deterioran sus instituciones. Dado ese contexto y como un modesto y focalizado aporte para la comprensión de su complejidad, nuestra obra arroja luz sobre temas que bien se inscriben, como se señaló al inicio, en las dimensiones de la referida gobernabilidad. En qué medida sus reflexiones contribuyen a entender mejor esta complejidad y a delinear acciones para incidir favorablemente en ella, queda a la opinión del amable lector.

Referencias

- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2014). Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (26), 139-146.
- Cámara de Diputados. (2004). Ley general de desarrollo social. Extraído de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>. Última reforma publicada en el DOF DEL, 1.
- Cejudo, G., Sánchez, G., y Zabaleta, D. (2010). La calidad del gobierno en el ámbito estatal: discusión conceptual y aplicación al caso de Jalisco. En D. Gómez Álvarez (coord.). *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*. México: PNUD, Porrúa.
- INEGI. (2021). Tasa de incidencia delictiva por entidad federativa de ocurrencia por cada cien mil habitantes. Incidencia delictiva. inegi.org.mx
- Kaufmann, D. (1999). Governance Matters. Paper 2196. The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth.
- Kaufmann, D., Kraay, A., y Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues. Policy Research Working Paper 5430. The World Bank Development Research Group.
- Pineda, P. (Ed.). (2021). *Estructura institucional, División de Poderes y ejercicio de gobierno en México*. Universidad de Guadalajara.
- Polilat (2016). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. :: IDD - Lat ::
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Payne, J. M., Lora, E., y Morrison, N. (Eds.) (2006). La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo.

Primera parte.
Arquitectura institucional y
equilibrio de poderes

Interrogantes y desafíos de la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia

TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA

Resumen

Partiendo del reconocimiento de la necesidad de una política de justicia transicional en México, el capítulo plantea algunos interrogantes y desafíos que podrían incidir en la efectividad de la recién creada Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990. A la luz de la experiencia de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), primer intento de justicia transicional en el país, y considerando el contexto actual de elevada violencia, se valoran las posibilidades de éxito de este nuevo intento de buscar la verdad y sancionar a los responsables de los crímenes de lesa humanidad cometidos por el Estado mexicano.

Palabras clave: justicia transicional, comisión de la verdad, violación de derechos humanos.

Abstract

Based on the recognition of the need for a transitional justice policy in Mexico, the chapter raises some questions and challenges that could affect the effectiveness of the recently created Commission for Access to Truth, Historical Clarification and the Promotion of Justice of the serious human rights violations committed from 1965 to 1990. In the light of the experience of the Special Prosecutor's Office for Social and

Political Movements of the Past (FEMOSPP), the first attempt at transitional justice in the country, and considering the current context of high violence, the chances of success of this new attempt to seek the truth and punish those responsible for crimes against humanity committed by the Mexican State are assessed.

Keywords: transitional justice, truth commission, violation of human rights.

Introducción

En el año 2000, por primera vez después de 71 años, el hegemónico PRI aceptó su derrota en la presidencia de la República. La llegada del panista Vicente Fox Quesada, fue percibida como el momento simbólico de la transición a la democracia en México, y como el inicio de la fase de instauración, en la que se esperaba la destitución simbólica y normativa del viejo régimen. Dado que el mayor agravio cometido por el régimen autoritario fue la violación de derechos humanos de individuos y colectivos, la mayor expectativa de la sociedad era que el primer gobierno electo democráticamente buscara la verdad y llevara a la justicia a los perpetradores de los delitos. El 27 de noviembre de 2001, el presidente Fox designó un *Fiscal Especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado*. La Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP, de ahora en adelante), desplegó la retórica de la búsqueda de la verdad, la justicia y las reparaciones. Sin embargo, sin haber logrado una sola condena, quedó formalmente clausurada el 30 de noviembre de 2006.

20 años después del primer intento declarado de buscar la verdad y sancionar a los responsables de los crímenes de lesa humanidad, en la simbólica fecha del 02 de octubre de 2021, el actual presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, creó por decreto la *Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990* (Comisión de la Verdad, de ahora en adelante).

Sin menoscabo de los aportes de otras instancias, como la Comisión de la Verdad de Guerrero (2011), la Comisión de la Verdad de Oaxaca (2013), y la Comisión de la Verdad de Ayotzinapa (2018); por tratarse de un instrumento típicamente característico de la fase de instauración democrática, consideramos a la FEMOSPP como la primera experiencia nacional en materia de justicia transicional. Sin embargo, debido a sus magros resultados, la pregunta inevitable es: ¿Podemos pensar que existen posibilidades reales de que la Comisión de la Verdad produzca una política de justicia transicional efectiva? Así pues, el propósito del presente capítulo es, a la luz de la experiencia de la FEMOSPP, plantear algunos aspectos que pudieran incidir en la efectividad de la Comisión de la Verdad.

El capítulo está organizado del siguiente modo: en un primer apartado, se aborda la necesidad de una política de justicia transicional (JT, de ahora en adelante) en México, considerando la violación de derechos humanos en agravio de individuos y grupos sociales, cometida por el Estado mexicano. En un segundo momento, se realiza un balance de la actuación y resultados de la FEMOSPP. Posteriormente, a la luz de dicho antecedente, y considerando además el contexto actual de elevada violencia, se plantean algunas interrogantes y desafíos que enfrenta la Comisión de la Verdad. Finalmente, se apuntan algunas conclusiones.

La represión del Estado mexicano y la necesidad de justicia transicional

La represión estatal de las décadas 60, 70 y 80

Durante la mayor parte del siglo xx, México vivió bajo un autoritarismo civil consolidado, el cual monopolizó todas las posiciones de poder en los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial, y en los niveles federal, estatal y municipal. Muchos ciudadanos, especialmente aquéllos que integraron movimientos de inconformidad política y social, padecieron a manos de agentes estatales violaciones graves de derechos humanos. El Estado reprimió a militantes de la oposición, disidentes, descontentos con el *statu*

quo económico-social, y a todos aquéllos que desafiaron su hegemonía político-electoral. Lejos de procesar los movimientos de protesta político-sociales como reacciones ante la violencia estructural de la que eran objeto, los abusos gubernamentales, o las prácticas antidemocráticas; el Estado presentó a los inconformes como violentos y subversivos, y como amenazas a la paz, el orden, el progreso y la estabilidad social.

Aunque no son los únicos casos de violaciones de derechos humanos perpetrados por agentes estatales, los más representativos; por su gravedad, extensión e impacto, fueron las represiones a los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, y la llamada Guerra Sucia. Abundaremos brevemente en ellos.

La represión al movimiento de los estudiantes de la UNAM y del IPN, concluyó trágicamente con la matanza de la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, el 02 de octubre de 1968. El régimen demostró su incapacidad de reaccionar mesuradamente ante un incidente relativamente menor (una disputa callejera entre estudiantes). El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), recurrió a diversas estrategias y mecanismos para desarticular el movimiento, desde agentes infiltrados en las escuelas y en las organizaciones estudiantiles, utilización de provocadores, cooptación de líderes, creación de grupos de choque y grupos paramilitares, uso de la fuerza pública, hasta llegar al Ejército como último instrumento. La represión final ocurrió con la implementación de la llamada Operación Galeana, que concluyó con heridos, muertos, detenidos y desaparecidos¹.

Durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se perpetró una nueva represión en contra de estudiantes. El 10 de junio de 1971, también conocido como Jueves de Corpus, o el Halconazo, un grupo paramilitar denominado Los Halcones, agredió la marcha de estudiantes en la ciudad de México, convocada en apoyo al movimiento estudiantil de la

¹ De acuerdo con la FEMOSPP (2006, p. 532), se habla de cientos de muertos, 1,043 detenidos y 100 heridos. Refiere que documentos desclasificados por Washington y entregados al Archivo de Seguridad Nacional de la Universidad George Washington, señalan que hay reportes que indican hasta 350 muertos (pp. 139-140).

Universidad Autónoma de Nuevo León². La marcha partiría del Casco de Santo Tomás hasta el Monumento a la Revolución. No hay cifras exactas del número de marchistas; los cálculos oscilan entre 5 mil y 8 mil. Primero ingresaron los granaderos con el objetivo de dispersar la marcha, después entraron Los Halcones, que iban mezclados con la multitud. De acuerdo con documentos de la Dirección Federal de Seguridad y de la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, el saldo fue de 153 detenidos, 120 heridos y alrededor de 23 muertos (FEMOSPP, 2006, p. 201).

Producto de la persecución de la que fueron objeto, muchos movimientos de inconformes se radicalizaron y optaron por la vía armada y la clandestinidad. En lugar de analizar las causas estructurales que originaron la protesta, y de optar por el diálogo y la búsqueda de inclusión, el Estado mexicano optó por considerar a estos grupos como transgresores de la ley a los cuales era necesario eliminar. México entró en uno de sus períodos más oscuros, conocido como Guerra Sucia; caracterizada por la utilización del Ejército para reprimir y aniquilar a los inconformes, bajo la lógica del enemigo interno³. La Guerra Sucia abarcó desde fines de los años sesenta hasta principios de los años ochenta, aunque su momento más cruento fue durante el sexenio de Echeverría.

A través del Ejército Mexicano, de la Dirección Federal de Seguridad (adscrita a la Secretaría de Gobernación), y de la llamada Brigada Blanca, el Estado conformó un grupo especial antiguerrilla, al que se sumaron agrupaciones policíacas y militares (Comité 68 *et al.*, 2006, p. 7). Los

² Echeverría había destituido al gobernador y obligado a los legisladores locales a derogar la ley orgánica universitaria aprobada por ellos y a promulgar otra; instaló además a un nuevo rector.

³ Según explican Cedillo y Herrera Calderón (2014, p. 264), la denominación de guerra sucia es “una convención originada en el ámbito del periodismo”. El concepto “... parte del supuesto de que hubo un conflicto interno en el que el Estado mexicano violó las Convenciones de Ginebra que estaba obligado a cumplir. Esta designación ha sido muy controversial, sin que a la fecha haya consenso para emplear otra denominación, ni tampoco para manejar una periodización única”.

métodos utilizados fueron ataques frontales a los grupos guerrilleros, a sus familias y a las poblaciones que creían afines a dichos grupos. Las acciones incluyeron privar a la población de alimentos o de la posibilidad de llevar a cabo sus actividades productivas, detenciones prolongadas, torturas, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y los llamados “vuelos de la muerte”⁴. Aunque estos últimos se suspendieron durante los primeros diez meses del sexenio de José López Portillo (1976-1982), la FEMOSPP (2006, p. 415) señaló que “... se recrudecieron las violaciones masivas a los derechos humanos tales como sitio a los pueblos allanando todas las moradas; golpes y torturas a toda la población; violación a mujeres; robo, saqueo, vandalismo y ejecuciones”⁵.

De la continua violación de derechos humanos en México

Las violaciones de derechos humanos no concluyeron con la llegada del primer gobierno panista en el año 2000. Antes, durante y después de la alternancia, momento simbólico de la transición democrática, las fuer-

⁴ La FEMOSPP (2006, p. 425) apunta que “... no existen en los archivos oficiales consultados, elementos para documentar la presunta existencia de vuelos en aparatos de la Fuerza Aérea Mexicana que tuvieran por objetivo arrojar restos mortales de presuntos desaparecidos al mar, a efecto de borrar cualquier evidencia de ejecuciones extrajudiciales. Diversas fuentes periodísticas y testimoniales señalan, sin embargo, la existencia de tan grave conducta atribuida a las fuerzas armadas”. Se estima que se realizaron unos 30 vuelos, desde septiembre de 1975 y hasta 1979. Se calcula que en cada vuelo realizado se ejecutaron aproximadamente doce personas y sus cuerpos eran tirados al mar. Los vuelos se realizaban por la noche y salían de la Base Aérea de Pie de la Cuesta, Acapulco.

⁵ De acuerdo con la FEMOSPP (2006, pp. 521-523, 550), los saldos de la Guerra Sucia son: 704 desapariciones forzadas acontecidas presuntamente entre 1961 y 1979, y 2,141 casos de detenidos torturados. Según Comité 68 *et al.* (2006, pp. 7-8), la CNDH “... ha conocido más de 500 casos, aunque organizaciones civiles como la Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México (...) estiman que en el período cerca de 1,200 personas fueron desaparecidas”.

zas militares y policiacas han perpetrado detenciones arbitrarias, tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, desapariciones forzadas y ejecuciones arbitrarias. Durante el gobierno de Fox ocurrieron tres conflictos político-sociales, en los que se observó el abuso de las autoridades estatales: la represión a una manifestación altermundista en la ciudad de Guadalajara, Jalisco⁶; el caso de San Salvador Atenco⁷, y el de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO)⁸.

⁶ La Comisión Nacional de Derechos Humanos dio a conocer el *Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos relativo a los hechos de violencia suscitados en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 28 de mayo de 2004, con motivo de la celebración de la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea*. La Comisión informó haber realizado 592 diligencias, que le permitieron constatar la existencia de 73 retenciones ilegales, 55 casos de tratos crueles y degradantes, 73 incomunicaciones y 19 casos de tortura. Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/jalisco/index.htm>

⁷ El conflicto inició en 2001, cuando el gobierno anunció su decisión de construir el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en las tierras del pueblo campesino de San Salvador Atenco, sin el previo consentimiento de los ejidatarios. Los ejidatarios, junto con personas de otras 24 localidades afectadas, se organizaron para impedir la expropiación y conformaron el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT). Después de fuertes enfrentamientos entre el FPDT y las fuerzas de seguridad del Estado de México, en los que estas últimas cometieron violaciones a los derechos humanos, el 01 de agosto de 2002 el gobierno de Vicente Fox anunció la cancelación del proyecto aeroportuario. En el verano de 2006 ocurrió el enfrentamiento mayor, cuando las fuerzas policiales disolvieron violentamente una manifestación de floricultores y del FDTP. El operativo incluyó numerosas detenciones arbitrarias, la muerte de dos jóvenes y la tortura, malos tratos y ataques de naturaleza física, psicológica y sexual de decenas más (Amnistía Internacional, 2006; Justicia para Atenco, 2007).

⁸ El conflicto inició el 1º de mayo de 2006, cuando la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación entregó al Gobierno estatal un pliego petitorio. Originado inicialmente por demandas laborales, rápidamente evolucionó y aglutinó inconformidades diversas. El 22 de mayo, junto con la Promotora para la Unidad Nacional contra

El segundo gobierno panista, encabezado por Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), impulsó una fallida guerra contra el crimen organizado, que desató una espiral de violencia que no ha cesado. Uno de los eventos más trágicos fue el secuestro y asesinato de 72 migrantes, en agosto de 2010 en San Fernando, Tamaulipas. Unos meses después, entre abril y mayo de 2011, se descubrieron otras 47 fosas en esa misma localidad, conteniendo los cuerpos de por lo menos 195 hombres y mujeres.

Durante el gobierno del priista Enrique Peña Nieto (2012-2018), agentes estatales, principalmente el Ejército Mexicano, cometieron también graves violaciones a los derechos humanos, ante la inacción, negligencia y colusión de las autoridades civiles: la ejecución extrajudicial de 22 personas en Tlatlaya, Estado de México en junio de 2014; la desaparición forzada de 43 normalistas de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, en Iguala, en la madrugada del 26 y 27 de septiembre de 2014; el asesinato de civiles por parte de la Policía Federal en Apatzingán, Michoacán, en enero de 2015; y la muerte de 42 personas en un enfrentamiento en Tlahuato en junio de 2015.

¿Qué es la justicia transicional?

Se denomina justicia transicional a procesos de justicia extraordinarios, en los que un nuevo régimen democrático persigue esclarecer la verdad respecto a violaciones masivas de derechos humanos, perpetrados por el régimen autoritario al que ha desplazado. De acuerdo con el CIDE (2018, p. 3), la JT es un campo específico de actividades, mecanismos y procesos, que persigue “... atender las causas, las consecuencias y el legado de un fenómeno de violencia de alto impacto a gran escala”. El Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) la entiende como “... un intento

el Neoliberalismo, se declaró en plantón permanente en el centro histórico de la ciudad de Oaxaca. La Asamblea presentó el 27 de junio ante el Congreso de la Unión una solicitud formal de juicio político y revocación de mandato al gobernador. Durante el conflicto, la población padeció detenciones arbitrarias, tratos crueles, inhumanos, degradantes, y tortura, cometidas por grupos armados ilegales (Solalinde *et al.*, 2016, p. 129).

de plantarle cara a la impunidad, aplicar reparaciones eficaces y evitar la repetición de crímenes, no mediante la aplicación rutinaria de criterios normativos, sino a través de una cuidadosa y patente evaluación de los contextos en los que hay que actuar”⁹.

El CIDE (2018, pp. 24-25) señala que los procesos de JT tienen 4 aspectos característicos: a) Se asume que hubo una transición entre dos momentos socio-políticos bien determinados; b) Se reconoce que hubieron procesos de violencia estatal y no estatal, por lo que la JT se presenta como un espacio propicio para la reivindicación y el goce efectivo de los derechos humanos; c) Se admite que las herramientas legales e institucionales ordinarias son insuficientes o inaplicables, y que la JT es “una forma de justicia eminentemente imperfecta y pragmática”, que no siempre logrará la justicia plena; y d) Se acepta que para ser efectiva, requiere del apoyo de diferentes actores gubernamentales, y contar con legitimidad frente a la sociedad civil.

La JT contiene 4 pilares fundamentales: la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Los gobiernos democráticos tienen la obligación de sacar a la luz la verdad, esclarecer los hechos y las circunstancias en que se cometieron los actos de violencia, reconocer públicamente la responsabilidad del Estado, deslindar responsabilidades, hacer justicia, resarcir el daño provocado a las víctimas, y asegurarse que no vuelvan a repetirse las atrocidades del pasado.

Los países han implementado instancias y herramientas diversas, dependiendo del objetivo concreto que pretenden alcanzar. Apunta el CIDE (2018, p. 5): si lo que se persigue es la verdad, las herramientas más frecuentes son las comisiones de la verdad, comisiones de investigación, informes para la memoria histórica, e incorporación de iniciativas ciudadanas. Si lo que se persigue es la justicia, algunas herramientas son: fiscalías o juzgados especializados, amnistías, juicios abreviados, entre otros. Si lo que se busca es la reparación, lo común es un programa administrativo que otorgue compensaciones a sobrevivientes y familiares. Finalmente, si

⁹ Recuperado de: <https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional>

lo que se persigue son garantías de no repetición, ello implica un conjunto de medidas (desde reformas legales, hasta la modificación de condiciones estructurales), para evitar la probabilidad de que vuelvan a suceder las violaciones a los derechos humanos.

La JT suele entenderse como un requerimiento normativo en la instauración de un nuevo régimen democrático. Para algunos, aunque con asignaturas pendientes, México es un régimen democrático pues se reconoce la pluralidad, existe competencia y la posibilidad real de la alternancia. Sin embargo, otros consideran que México se consolidó como un régimen híbrido, en el que conviven elementos democráticos con vestigios autoritarios. En cualquier caso, el Estado mexicano debe garantizar una política integral de justicia en los crímenes de lesa humanidad cometidos por el Estado, que considere los 4 pilares: verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. De acuerdo con Comité 68 *et al.* (2006, pp. 12-13), esto implica: a) Esclarecer los hechos violatorios de los derechos humanos, las causas, quiénes intervinieron y en qué grado, y las consecuencias ocasionadas; b) Identificar, procesar y sancionar a los responsables directos o indirectos de las violaciones; c) Restituir los derechos violados y “... asegurar el proyecto de vida de las personas afectadas”; y d) Empezar cambios estructurales para eliminar o modificar las causas que ocasionaron las violaciones a los derechos humanos, para impedir que se repitan.

Antecedentes de la JT en México

Los esfuerzos en materia de JT en México han sido discontinuos, y no han satisfecho la demanda ciudadana de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Haremos una breve revisión:

*Comisión Nacional de Derechos Humanos y su Recomendación 26/2001*¹⁰. En la Recomendación 26/2001, “Caso sobre las quejas en materia de desa-

¹⁰ CNDH (2001) *Informe Especial sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurren en la Década de los 70 y principios de los 80*. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2001_Desapariciones70y80.pdf

pariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80”, la CNDH señaló que, durante la Guerra Sucia, existió un contexto de represión generalizada y sistemática. En su esfuerzo por eliminar la guerrilla, el Estado mexicano cometió delitos de lesa humanidad y crímenes de Estado. Fue la primera ocasión que una instancia estatal reconoció la violación de derechos humanos como una política de Estado. Aunque meritorio, “... no adoptó ninguna medida encaminada a la reparación del daño perpetrado a las víctimas, ni aceleró el procesamiento de los responsables” (Comité 68 *et al.*, 2006, pp. 14). A partir de dicha Recomendación, inició un proceso de compensación económica a familiares de 275 desaparecidos. Pero según la Comverdad (2014), para fines del 2013, sólo 55 familias habían sido indemnizadas. Posteriormente, la FEMOSPP, y luego la Coordinación General de Investigación de la Procuraduría General de la República, tomaron la denuncia de sobrevivientes de desaparición forzada transitoria. Sin embargo, se les notificó que no habría acción penal, debido a que el delito de abuso de autoridad había prescrito (no se consideró el delito de tortura).

La Fiscalía Especial para la Investigación de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Cometidos por Servidores Públicos en contra de Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP). Se le encomendó la procuración de justicia por delitos cometidos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado; de manera particular, los relativos al movimiento estudiantil de 1968, a la llamada Guerra Sucia, y a los movimientos sociales y políticos de los años setenta. La FEMOSPP avanzó en la sistematización de información y en la toma de denuncias, pero no logró mucho en las áreas de justicia, reparación del daño y garantías de no repetición.

La Comisión de la Verdad para la Investigación de las Violaciones a los derechos humanos durante la guerra sucia de los años sesenta y setenta del estado de Guerrero. Creada el 19 de diciembre de 2011, mediante la Ley número 932, aprobada por la LIX Legislatura del Congreso de Guerrero. Se le

encomendó contribuir “... en la investigación de violaciones a derechos humanos, y hechos probablemente constitutivos de delitos, y delitos de lesa humanidad, contra ciudadanos guerrerenses, o personas radicadas o que se hayan encontrado en territorio guerrerense”. El período de investigación de la Comisión comprendió de 1969 hasta 1979. Al término de su mandato, la Comisión presentó el 15 de octubre de 2014 su *Informe Final de Actividades*. Su principal conclusión es que durante la Guerra Sucia en Guerrero existió un contexto de represión generalizada y sistemática como política de Estado, con el propósito de exterminar a la guerrilla. El Estado cometió delitos graves como tortura, desaparición forzada, detenciones y ejecuciones. La Comisión logró mucho recabando información relativa a las desapariciones forzadas; pero no avanzó en el reconocimiento por parte de los culpables de la comisión de los delitos, y tampoco en lo referente al paradero de las víctimas.

La Comisión de la Verdad para la investigación de los hechos que motivaron las violaciones a los derechos humanos del pueblo de Oaxaca en los años 2006 y 2007. Creada el 19 de octubre de 2013. La Comisión presentó en el 2016, el informe ¡Ya sabemos! No más impunidad en Oaxaca. Informe de la Comisión de la Verdad sobre los hechos que motivaron las violaciones a los derechos humanos al pueblo oaxaqueño en 2006 y 2007. Ahí reseñó que el movimiento social fue tratado como grupo subversivo, y que la APPO fue víctima de diversas acciones ilegales por parte de las diferentes corporaciones de seguridad del Estado, tales como tratos crueles, inhumanos, degradantes y tortura, desaparición temporal y ejecuciones extrajudiciales.

La Comisión para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa. Creada el 3 de diciembre de 2018, para investigar y procesar lo relativo a la desaparición forzada de 43 normalistas de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, en Iguala, en la madrugada del 26 y 27 de septiembre de 2014. A pesar de ciertos avances, aún no ha quedado esclarecido lo que realmente ocurrió con los normalistas.

Actuación y resultados de la FEMOSSP

Por ser la primera instancia de JT en México, revisaremos la actuación y los resultados de la Fiscalía Especial. En su discurso de toma de protesta como presidente de la República, el 01 de diciembre de 2000, Vicente Fox señaló que su gobierno no toleraría la represión y que México no sería más una referencia de descrédito en materia de derechos humanos. Agregó:

... Sin sustituir a las instancias de procuración e impartición de justicia, me propongo abrir lo que ha permanecido cerrado en episodios sensibles de nuestra historia reciente e investigar lo que no ha sido resuelto, mediante una instancia que atienda los reclamos por la verdad de la mayoría de los mexicanos (...) No habrá piadoso olvido para quienes delinquieron...

La Fiscalía Especial para la Investigación de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Cometidos por Servidores Públicos en contra de Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), inició operaciones el 05 de enero de 2002. El presidente le solicitó al Procurador General de la República nombrar a un Fiscal Especial:

... que se encargue de concentrar y conocer de las investigaciones, de integrar las averiguaciones previas que se inicien con motivo de las denuncias o querellas formuladas por hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos contra personas vinculadas con movimientos sociales o políticos, así como de perseguir los delitos que resulten ante los tribunales competentes... (DOF, 27 noviembre 2001).

Se ordenó transferir al Archivo General de la Nación los archivos de las extintas Dirección Federal de Seguridad y Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (bajo custodia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional), y de la extinta División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (adscrita a la entonces Dirección General de Policía y Tránsito del Departamento del Distrito Federal).

El presidente optó por una Fiscalía, cuyo propósito básico era la justicia, y no por una comisión de la verdad, aduciendo que no contaba con las atribuciones legales para "... crear organismos públicos autónomos o instancias extrainstitucionales que estén por encima de los procedimientos que marca la ley para calificar una conducta como violatoria de los derechos humanos". Argumentó, además, que una Fiscalía podría ir más allá del esclarecimiento de los hechos, y sancionar a los responsables, pues se facultaba al Fiscal Especial para "... realizar las investigaciones necesarias para la debida integración de las averiguaciones previas que deriven de denuncias o querellas formuladas en razón de sucesos probablemente constitutivos de delitos, así como perseguirlos cuando proceda" (DOF, 27 noviembre 2001). Esto es, la función primordial de la Fiscalía sería la de integrar averiguaciones previas para perseguir delitos. La investigación estaría orientada a aportar elementos para lograr lo anterior. De forma muy secundaria, se le encomienda brindar reparación administrativa a las víctimas. A pesar de las razones esgrimidas, las causas que llevaron a optar por una Fiscalía fueron de naturaleza política. Debido a la mayoría del PRI en las Cámaras, Fox consideró que sería mucho más difícil conseguir la aprobación de sus reformas estructurales en un contexto de ajuste de cuentas con el pasado. Quien fuera su secretario particular, Alfonso Durazo (2006, p. 72) señaló que la naciente democracia no hubiera resistido el cobro de "responsabilidad institucional" o de "deudas de guerra".

La actuación del presidente respecto a la Fiscalía fue ambigua y contradictoria, evidenciando no sólo su falta de compromiso, sino la aceptación anticipada de su fracaso. Un conjunto de asociaciones civiles efectuó un balance general de la actuación del Gobierno federal en el sexenio 2000-2006, en el combate a la impunidad en la violación de derechos humanos del pasado (Comité 68 *et al.*, 2006)¹¹. En dicho balance señaló:

¹¹ Comité 68 Pro Libertades Democráticas, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., Fundación Diego Lucero, Todos los Derechos Para Todas y Todos

En noviembre de 2002 durante una gira en Europa, cuando comenzaban a evidenciarse las limitaciones de la FEMOSPP, el presidente declaró: *Es muy probable que una buena parte de los responsables no vayan a la cárcel, porque se han acabado los términos legales para el enjuiciamiento de esos crímenes* (pp. 16-17).

La postura ambigua del presidente permeó a su gabinete, al grado que el secretario de la Defensa Nacional, Gral. Ricardo Clemente Vega García, llamó a *saber perdonar* y a buscar la conciliación¹². Incluso se habló de promulgar una ley de amnistía para los altos mandos militares y funcionarios públicos que participaron en la Guerra Sucia¹³.

Balance de la actuación de la Fiscalía Especial

La Fiscalía se integró a partir de 3 programas, uno jurídico ministerial, un programa de análisis e información, y un programa de participación institucional y vinculación ciudadana. El que recibió mayor atención fue el primero. Éste se subdividió en: programa ministerial “A”, que investigaría los hechos sobre la Guerra Sucia documentados por la CNDH en su Recomendación 26/2001; programa ministerial “B”, al que se le asignan los movimientos estudiantiles del 2 de octubre y del 10 de junio; y programa ministerial “C”, que se encargaría de denuncias fuera de la competencia de los otros dos programas (Comité 68 *et al.*, 2006, p. 18).

(2006). *Esclarecimiento y sanción a los delitos del pasado durante el sexenio 2000-20006: Compromisos quebrantados y justicia aplazada*. México: s.e.

¹² Llama Vega García a conciliar para que la “nación no se nos vaya de las manos”. *La Jornada*, 1 de julio de 2004. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2004/07/01/007n1pol.php?origen=index.html&fly=2>

¹³ “Analiza la FEMOSPP la viabilidad de una ley de amnistía para la guerra sucia”. *La Jornada*, 26 de mayo de 2004. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2004/05/26/048n-1soc.php?printver=1&fly=>

Balance de la Dirección General de Investigación Ministerial "A"

Se le encomendó investigar ministerialmente los 532 casos de desapariciones forzadas que la CNDH ya había documentado en su Recomendación 26/2001. Comité 68 *et al.* (2006, p. 18) señala que la Fiscalía recibió denuncias nuevas, por lo que estima que se abrieron cerca de 600 averiguaciones relacionadas con desaparecidos.

Considerando los pilares de la JT, la Dirección no abonó a la verdad pues no contribuyó a esclarecer los hechos, ni aportó información que ayudara a conocer el paradero de las personas desaparecidas. En lo referente a la justicia, la Dirección procesó las desapariciones forzadas dentro del limitado marco legal mexicano, ignorando los criterios y tratados internacionales sobre derechos humanos. Por ello, no procesó los delitos del pasado como delitos de *lesa humanidad*, cometidos como parte de una política de Estado. De ahí que llevó a cabo consignaciones por el delito de "privación ilegal de la libertad en su modalidad de plagio o secuestro", y no por el delito de "desaparición forzada de personas" (Comité 68 *et al.*, 2006, p. 20).

La Dirección tampoco pudo remontar las resistencias de las Fuerzas Armadas. A pesar de que la evidencia, no llevó a la justicia a ningún militar. Tampoco impidió la atracción de casos por parte de la Procuraduría General de Justicia Militar. Señala Comité 68 *et al.* (2006, p. 31):

... teniendo en cuenta que los archivos y testimonios bastan para comprobar el seguimiento y vigilancia de las víctimas; su secuestro violento por hombres armados, vestidos de civil que actuaban con impunidad; y la participación de militares en estas tareas, resulta grave que la FEMOSPP no haya buscado determinar el carácter sistemático de esta práctica para fincar responsabilidades a los altos mandos administrativos y militares.

Una posible explicación de la deficiente actuación de esta Dirección fue que la mayoría del personal provenía de agencias ministeriales del fuero federal. Ello es relevante pues desconocían el contexto histórico en que ocurrieron los delitos. Sin embargo, tampoco llevaron a cabo la-

bores de investigación. De acuerdo con Comité 68 *et al.* (2006, p. 28), los funcionarios se dedicaron básicamente a sistematizar la información proporcionada por la CNDH, y por víctimas y familiares, quienes aportaron la mayor parte de las pruebas: “La mayoría de los agentes ministeriales se han limitado a la recepción y el desahogo de pruebas ofrecidas por los coadyuvantes, dejando el impulso procesal y la carga probatoria a los familiares y representantes de las víctimas”. A pesar de ello, tampoco permitió que se ejerciera a plenitud la coadyuvancia, bajo el argumento de la necesidad de preservar el “sigilo de la investigación” (p. 29).

Balance de la Dirección General de Investigación Ministerial “B”

A esta Dirección se le asignaron los movimientos estudiantiles de 1968 y de 1971. Esta Dirección tuvo mayores aciertos que la Dirección Ministerial “A”. En lo relativo a la verdad, su labor fue más sencilla, pues los acontecimientos del 2 de octubre y del 10 de junio fueron hechos públicos (a diferencia de lo ocurrido durante la Guerra Sucia). Por ello, lo que se esperaba de esta Dirección, era que fincaran responsabilidades penales individuales.

La Fiscalía abrió averiguaciones previas para ambos acontecimientos. La relacionada con la masacre del 10 de junio de 1971, identificada con el número PGR/FEMOSPP/011/2002, avanzó más rápido. El 22 de julio de 2004, la Fiscalía acusó a 11 personas de genocidio y de desaparición forzada, entre ellos, al expresidente Luis Echeverría Álvarez, y a su exsecretario de Gobernación, Mario Moya Palencia. El Juez José César Flores Rodríguez rechazó los cargos presentados, argumentando que el crimen ya había prescrito. La Fiscalía apeló y el caso llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se determinó que la prescripción aplicaba para todos los acusados menos para Echeverría y Moya Palencia, debido a que durante el desempeño de sus cargos gozaron de inmunidad procesal. Por ello, el período de 30 años para la prescripción de los cargos no había concluido. A pesar de lo anterior, el caso fue nuevamente rechazado, pues el juez de primera instancia consideró que no había pruebas suficientes para calificar al crimen de genocidio. Aunque la Fiscalía Especial apeló, la

Suprema Corte la rechazó. HRW considera que el problema fue acusarlos de genocidio, dado que:

De acuerdo con la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, un elemento esencial de este crimen es que los perpetradores actúen con “la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal”. Tal definición fue desarrollada intencionalmente a fin de excluir los casos en que el objetivo es un grupo político, como los grupos de manifestantes estudiantiles que fueron objeto de las masacres de 1968 y 1971. Sin embargo, el fiscal especial intentó argumentar que las víctimas de la masacre constituían un “grupo nacional” pues se trataba de un grupo de “nacionales mexicanos”. Desde la perspectiva del derecho internacional se trata de un argumento rebuscado (HRW, 2006, pp. 94-95).

Una mejor opción hubiese sido procesar estos crímenes bajo el cargo de *homicidio calificado* en vez de genocidio. O bien, argumentar que las matanzas constituyeron *crímenes de lesa humanidad*, el cual, según el derecho internacional “... se refiere a los actos graves de violencia, incluidos el asesinato, la tortura y la desaparición forzada, llevados a cabo de manera generalizada y sistemática contra un grupo identificable de personas” (HRW, 2006, p. 96).

En cuanto a las acusaciones de desaparición forzada, el Fiscal Especial hubiera podido procesarlas tanto como *privación ilegal de la libertad* o como *desaparición forzada*. Sin embargo, el Fiscal las procesó del primer modo, argumentando que, al momento de la comisión de los crímenes, el delito de *desaparición forzada* aún no se encontraba tipificado. Sin embargo, HRW (2006, p. 98) sostiene que, aunque no estuviera tipificado cuando se cometieron los delitos, éstos continúan vigentes pues las víctimas siguen sin aparecer.

En lo referente al 2 de octubre de 1968, se abrió la averiguación previa PGR/FEMOSPP/002/2002. En septiembre de 2005, la Fiscalía acusó a 8 exfuncionarios públicos, incluyendo de nuevo al expresidente Luis Echeverría, por actos de genocidio y de privación ilegal de la libertad. El juez

Ranulfo Castillo Mendoza, denegó las órdenes de aprehensión, considerando que los hechos habían prescrito.

Es importante mencionar que México ha ratificado tratados internacionales en materia de crímenes de *lesa humanidad*. Sin embargo, al hacerlo ha formulado reservas que establecen la no retroactividad de los tratados, asegurando con ello la impunidad de los crímenes del pasado. En el 2002, el país ratificó la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad. La *declaración interpretativa* formulada por el gobierno de Fox acotó: "... entenderá que únicamente considera imprescriptibles los crímenes que consagra la Convención, cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México" (HRW, 2006, p. 97). La ratificación de la Convención sobre Desaparición Forzada también fue objeto de la misma declaración interpretativa. Acusa Comité 68 *et al.* (2006, p. 52): "El resultado es aberrante: en nuestro país los crímenes de *lesa humanidad* son imprescriptibles, excepto si sucedieron antes de la ratificación de dichos tratados". Llamó también la atención el comportamiento de Ministros y Magistrados, los cuales evidenciaron "... la falta de armonización de la legislación nacional con la internacional, así como la falta de incorporación de los tratados y estándares internacionales de derechos humanos en sus resoluciones" (Comité 68 *et al.*, 2006, p. 47).

HRW (2006) señala que oportunamente le recomendó al presidente Fox que convocara a una comisión de trabajo integrada por juristas y expertos legales de instancias privadas y estatales, donde se analizaran los posibles obstáculos que pudieran impedir el procesamiento legal de los crímenes del pasado, entre ellos el tema de la prescripción de delitos. El objetivo de dicha comisión hubiera sido que entre todos los expertos hubieran valorado las distintas estrategias procesales para asesorar a la Fiscalía Especial y que ésta hubiese logrado sentencias condenatorias. Sin embargo, el presidente Fox "... no prestó a este tema la atención que merecía ni intentó crear una comisión como la sugerida. En cambio, optó por dejar en manos de un solo fiscal y su equipo el descomunal desafío de

superar el legado de impunidad enraizado en el sistema legal mexicano” (HRW, 2006, p. 100).

Balance de la Dirección de Documentación e Investigación Histórica:

A esta Dirección se le asignó la función de realizar investigación histórica, con el propósito de nutrir las indagaciones ministeriales. Ante los fracasos de las acusaciones judiciales, el Fiscal comenzó a presentar las actividades de esta Dirección como si se tratase de una comisión de la verdad:

... en el discurso oficial se quiso hacer ver que su existencia buscaba responder a la demanda social de conocer la verdad de los hechos relacionados con los crímenes de *lesa humanidad*. Así, fue ostentada como el sucedáneo de una Comisión de la Verdad aunque formalmente su objetivo estaba acotado a la recopilación y el análisis de información para contribuir al esclarecimiento de los delitos investigados ministerialmente (Comité 68 *et al.*, 2006, p. 41).

El Fiscal Ignacio Carrillo Prieto, incluso señaló que recibió el encargo del presidente de elaborar un informe de la verdad, y encargó al Dr. José Sotelo Marbán su integración. A pesar del discurso, el apoyo proporcionado fue insuficiente: “... hacia el exterior el Fiscal utilizaba la imagen del área de investigación para probar su compromiso con la verdad histórica ante el desmoronamiento de sus estrategias legales, pero en lo interno no le proporcionaba el apoyo mínimo indispensable” (Comité 68 *et al.*, 2006, p. 43). Las Direcciones Ministeriales “A” y “B”, denegaban a los investigadores la información contenida en las averiguaciones previas, por lo que las áreas ministeriales y los investigadores realizaban investigaciones paralelas (pp. 42-43).

Sometido a constantes presiones, en diciembre de 2005 el equipo de investigadores presentó al Fiscal Especial un borrador de informe: *Informe Histórico a la Sociedad Mexicana ; Qué no vuelva a suceder!* Se abordaron las matanzas estudiantiles, la Guerra Sucia, y los crímenes de *lesa humanidad* cometidos por el Estado mexicano. El Fiscal decidió enviar el informe a

agentes del ministerio público para su revisión, argumentando que era necesario que la investigación histórica contuviera la misma “conceptualización” utilizada en las averiguaciones previas. El proceso de edición nunca concluyó. En febrero de 2006, Sotelo y su equipo fueron despedidos sin ninguna explicación y sin el pago de honorarios correspondientes. Ello provocó que los investigadores demandaran laboralmente a la Procuraduría General de la República. En este contexto, una versión preliminar del informe se filtró y fue publicada por la revista mexicana *Emequis* y el periódico estadounidense *The New York Times*. Aunque nunca fue presentado de forma oficial, Fox anunció que con el informe concluía el encargo de la Fiscalía. Ésta fue abrogada el 30 de noviembre de 2006.

El Informe contiene inexactitudes, imprecisiones y redundancias. Comité 68 *et al.* (2006, p. 42), incluso, acusa la “... impericia en el trabajo de archivo y [por] el manejo poco profesional de la documentación extraída de los archivos oficiales”. A pesar de ello, el Informe sí permite determinar la responsabilidad del Estado mexicano en la comisión de crímenes de *lesa humanidad*. Brinda un panorama amplio sobre la intervención del Ejército en acciones intimidatorias y de hostigamiento, detenciones arbitrarias, empleo sistemático de la tortura, violaciones, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales. Además, evidencia que estos operativos no sólo eran del conocimiento de las autoridades civiles, sino ordenadas directamente por éstas. Comité 68 *et al.* considera que el trabajo de investigación más sólido fue el que realizaron en Guerrero, en donde pudieron recoger el testimonio de sobrevivientes y familiares. Sin embargo, estima que el informe no satisface la demanda de verdad de la sociedad, porque no hay un reconocimiento abierto de parte del Estado de la comisión de los delitos:

... el Área de Investigación Histórica distó de cumplir con todas las funciones que le fueron asignadas, no obstante, arrojó el único “resultado sólido” que se produjo bajo la gestión de Carrillo Prieto: el citado informe *¡Qué no vuelva a suceder!*, elaborado por investigadores que se comprometieron a terminarlo en medio de obstáculos, presiones y violaciones a sus derechos laborales por

parte de la PGR-FEMOSPP. Desgraciadamente y no obstante el empeño de algunas de las personas que participaron de este proceso, la opacidad con la que fue seleccionado su personal, la falta de asesores externos que avalaran su proceder, la ausencia de una presentación pública de su plan de trabajo y los problemas recurrentes en cuanto a asignación de recursos, no dotaron a esta área de la legitimidad y eficacia necesaria para que la sociedad se movilizara en favor de la difusión del informe... (Comité 68 *et al.*, 2006, p. 44).

Las limitaciones del Informe derivan básicamente de que los perpetradores de los abusos, se negaron a declarar, por lo que hubo que recurrir a la investigación documental. Como era de esperarse, los agentes estatales que cometieron los crímenes poco dejaron en los archivos de sus instituciones. Las Fuerzas Armadas fueron las más reacias a cooperar. Señala HRW (2006, p. 81):

El informe de la Fiscalía Especial fue más allá de la documentación proveniente de los archivos de la DRS e incorporó documentos de las propias fuerzas militares. Estos documentos brindan información detallada sobre algunas operaciones militares que tuvieron lugar en Guerrero mientras ocurrían las desapariciones; así como pruebas claras de que los militares regularmente detenían a civiles; los nombres de individuos o la identificación de las unidades militares involucradas en los operativos, incluidas las detenciones; y pruebas contundentes de que la SEDENA y (al menos en algunos casos) el Presidente de la República tenían conocimiento de las detenciones.

Interrogantes y desafíos de la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia

El 02 de octubre de 2021, se publicó el *Decreto por el que se crea la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidos de 1965 a 1990*, la cual estará vigente hasta el 30 de septiembre de 2024. La primera interrogante que surgió cuando se anunció su creación, es si podemos considerarla como JT, aun cuando la transición democrática concluyó. La

búsqueda de la verdad, la justicia, la reparación del daño y las garantías de no repetición de las atrocidades, siguen siendo asignaturas pendientes. De ahí que no sea relevante si la recién creada Comisión califica como política de justicia transicional o pos transicional. Lo sustantivo es que existe la necesidad de justicia y la posibilidad de que se lleve a cabo.

La FEMOSPP fue básicamente una herramienta centrada en la justicia. En tanto que la Comisión de la Verdad, además de la justicia, perseguirá también el esclarecimiento de los hechos, la recuperación de la memoria, y la reparación del daño a las víctimas. De acuerdo con el Decreto, la Comisión tiene que cumplir...

... las funciones de investigación, seguimiento, fiscalización, proposición y emisión de informes relacionados con los hechos de violaciones graves de derechos humanos en el período de violencia política de 1965 a 1990, a efecto de que se realicen las acciones necesarias para el esclarecimiento de la verdad, el impulso a la justicia, la reparación integral y el derecho a la memoria dentro de la competencia de la Administración Pública Federal, y en su caso, dar vista a las autoridades ministeriales, judiciales, de atención a víctimas o aquellas que resulten competentes para su atención (DOF, 2 de octubre de 2021).

Un punto para considerar la potencial efectividad de la Comisión es su integración. En el artículo 2º del Decreto se señala que se integrará por el Titular de la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores; el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Titular del Archivo General de la Nación; el Titular de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; el Titular de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, y 5 expertos de reconocida calidad moral o prestigio profesional.

De entrada, es posible observar una composición más amplia que la que tuvo la FEMOSPP. Para integrar la Fiscalía, no hubo una consulta pública ni un proceso de selección transparente. Básicamente, se integró por

personal de la PGR, que no sólo desconocía el contexto histórico, político y social en el que se perpetraron los crímenes; sino que carecía de experiencia en materia protección y promoción de derechos humanos; así como de la sensibilidad para tratar a las víctimas sobrevivientes y a los familiares de las víctimas (Comité 68 *et al.*, 2006).

En el caso de la Comisión, el hecho de que la Secretaría de Gobernación forme parte de esta y la presida, puede ser interpretado como una señal de la buena disposición gubernamental, o puede convertirse en vigilancia y control, con miras a imponer límites. En cuanto a los 5 expertos que integrarían la Comisión, es interesante que se consideró que fueran propuestos de forma conjunta por la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración (Alejandro Encinas), y por un representante de las víctimas, sus familiares y de las personas sobrevivientes (Alicia de los Ríos Merino), que contara con la asesoría técnica del representante de la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y que se llevara a cabo un proceso de consulta pública¹⁴, ¹⁵. Lo que pareciera un punto vulnerable de la Comisión, es que sus integrantes ejercerán sus cargos a título honorífico. No propi-

¹⁴ Los integrantes designados son: Abel Barrera Hernández, coordinador del Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan; Eugenia Allier Montaño, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; Aleyda García Aguirre, historiadora y experta en el tema de la tortura; David de Jesús Fernández Davalos, secretario ejecutivo de la Asociación de Universidades de la Compañía de Jesús y ex director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; Carlos Alonso Pérez Ricart, profesor investigador en Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C.

¹⁵ En el documento *Versión Pública del resultado del proceso para seleccionar a las cinco personas expertas que integrarán la Comisión*, se señala que el objetivo de la consulta fue "... generar un mecanismo de participación activa e informada para que los colectivos de familiares de víctimas y sobrevivientes, personas expertas, universidades, organizaciones de la sociedad civil, y cualquier persona interesada participara en el proceso de designación". Los criterios de selección se subdividieron: en criterios de elegibilidad, de evaluación curricular y entrevistas, que contaron con la asesoría técnica de las organizaciones de la sociedad

cia la efectividad de la Comisión que sus integrantes permanezcan tres años sin ingresos. Otro asunto importante es la cuestión presupuestaria. Aunque se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará las adecuaciones para la disponibilidad de recursos, deja a la Comisión en una posición vulnerable.

Otro aspecto por considerar es la amplitud de la encomienda. De los 4 pilares de la JT (verdad, justicia, reparación del daño y garantías de no repetición), la FEMOSPP fue creada en torno al pilar justicia, en tanto que a la Comisión se le han encomendado funciones que abarcan todos los ejes. La misión del Fiscal Especial era integrar averiguaciones previas para perseguir delitos, y la investigación histórica estaba supeditada a sustentar las averiguaciones ministeriales. En cambio, las funciones de la Comisión son muy amplias, y se corresponden con diferentes instrumentos de JT. En el siguiente Cuadro 1 puede observarse la sobrecarga de funciones, de lo que se desprende el cuestionamiento de si la Comisión de la Verdad podrá articular los diferentes reclamos de justicia, y si la amplitud del encargo no pondrá en riesgo su efectividad.

Otro aspecto por considerar es el período de investigación asignado (de 1965 a 1990). Éste comprende la represión a los movimientos estudiantiles de 1968 y de 1971, y la llamada Guerra Sucia, abarcando los sexenios de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado, y los dos primeros años del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Aunque es necesaria la delimitación del período y conviene no ampliarlo demasiado, la cuestión es que después de 1990 han seguido ocurriendo violaciones a derechos humanos en contra de movimientos sociales y opositores, perpetradas por agentes estatales y no estatales¹⁶.

civil Artículo 19, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, y el Observatorio Ciudadano de los Procesos de Designación de los Serividores Públicos.

¹⁶ Durante el período de Salinas de Gortari, el EZLN y las desapariciones de militantes del PRD. Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, el Ejército Popular Revolucionario, el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente, Aguas Blancas y Acteal. Durante el go-

Cuadro 1. Instrumentos de JT y funciones encomendadas a la FEMOSPP y a la Comisión de la Verdad

Instrumento (1)	Objetivo	Función encomendada a la FEMOSPP (2000)	Función encomendada a la Comisión de la Verdad (2021)
Comisiones de verdad	Contribuir al esclarecimiento sobre las violaciones a derechos humanos, así como coadyuvar a la recuperación de la memoria histórica de los hechos. La información recabada pueda ser usada en procesos penales.		Esclarecimiento histórico de las violaciones graves de derechos humanos. Impulsar el derecho a la verdad, la memoria y la no repetición de violaciones a los derechos humanos.
Comisiones de investiga- ción	Recabar, recibir, analizar, sistematizar y valorar la información que pueda convertirse en líneas de investigación y datos de prueba. Deberán estar encabezadas por fiscales para que puedan ejercer la acción penal.	Conformar un Comité de Apoyo que aporte al Fiscal Especial los elementos históricos, sociales, políticos, jurídicos y demás necesarios que requiera para el debido cumplimiento de sus funciones.	Acceder a repositorios de archivos históricos para contribuir con las investigaciones y las acciones de búsqueda.
Informes para la memoria histórica	Registrar, documentar, preservar y diseminar la información documental, testimonios orales o cualquier otro medio que dé cuenta de la experiencia social de la violencia.		Presentar un informe final de esclarecimiento histórico de los hechos, procesos, instituciones y responsables de la comisión de graves, sistemáticas y gene-

			ralizadas violaciones a los derechos humanos por parte del Estado mexicano.
Fiscalías especializadas	Investigar y, en su caso, ejercer acción penal contra las personas responsables por la comisión de violaciones graves de derechos humanos, constitutivas de delitos o los crímenes establecidos en el Estatuto de Roma.	Nombrar un Fiscal Especial, agente del Ministerio Público de la Federación, que se encargue de concentrar y conocer de las investigaciones, de integrar las averiguaciones previas que se inicien con motivo de las denuncias o querellas formuladas por hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos contra personas vinculadas con movimientos sociales o políticos, así como de perseguir los delitos que resulten ante los tribunales competentes y, en general, resolver conforme a derecho proceda.	Impulsar acciones ante autoridades ministeriales y judiciales competentes.

Juzgados especializados de alto impacto	Enjuiciar y, en su caso, sancionar a las personas responsables por la comisión de violaciones graves de derechos humanos.	Perseguir los delitos que resulten ante los tribunales competentes y, en general, resolver conforme a derecho proceda.	
Programa administrativo de reparaciones	Reparación integral que incluya -junto con mecanismos de indemnización pecuniarios- medidas de restitución, rehabilitación o satisfacción.	Conformar un comité interdisciplinario que tenga por objeto el estudio, análisis y presentación de propuestas para determinar la forma, procedimientos y términos para brindar, cuando ello proceda, una reparación administrativa justa a las víctimas y ofendidos de los hechos del pasado a que se refiere el presente Acuerdo.	Coordinar acciones de búsqueda e investigaciones de campo, coadyuvar en el acceso a la justicia y la verdad a las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos.
			Establecer mecanismos para la búsqueda de personas desaparecidas.
			Impulsar medidas de reparación a favor de las víctimas.

Fuente: elaboración propia con base en CIDE (2018, pp. 8-11), en *Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado* (DOF, 27 de noviembre de 2021), y en *Decreto por el que se crea la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidos de 1965 a 1990* (DOF, 2 de octubre de 2021).

[1] No incluye todas las herramientas de JT posibles, en los diferentes ejes.

Principales desafíos

Los principales desafíos para el éxito de la política de JT en México, tienen que ver con el contexto actual de violencia de alto impacto, y con la dificultad de enjuiciar a las Fuerzas Armadas, imprescindibles para enfrentar a los grupos delincuenciales, principales generadores de la violencia del presente.

México padece una doble situación: por un lado, un pasado con períodos de “victimización masiva”, que no ha sido resuelto ni procesado, en donde el Estado tiene que reconocer su responsabilidad en la comisión directa o por omisión de crímenes de lesa humanidad; y por el otro, una situación de violencia y “victimización a gran escala”, equiparables a un conflicto armado, producto de la militarización de la lucha contra el crimen organizado iniciada en 2006, y de la guerra entre grupos delincuenciales por territorios, plazas, mercados y población (CIDE, 2018).

Es preciso reconocer que la violencia está vinculada a un mercado internacional de drogas, pero también a condiciones estructurales previas. La pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades de desarrollo, la debilidad de las instituciones, la corrupción, las fallas y omisiones del sistema judicial, y la precariedad del estado de derecho, exacerbaron la violencia que se desató a partir de la militarización de la seguridad pública (CIDE, 2018, pp. 6-7). De acuerdo con Human Rights (2011), la estrategia adoptada por el gobierno de Felipe Calderón supuso el despliegue de más de 50,000 miembros del ejército y marina a lo largo del territorio nacio-

bierno de Vicente Fox, la manifestación altermundista en Guadalajara, el conflicto con la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca, y Atenco. En el sexenio de Calderón, la guerra contra el narco que provocó 102,856 muertos. En el caso de Peña Nieto, Tlatlaya, Ayotzinapa, Apatzingán, y Tlaxiaco. En el caso de Andrés Manuel López Obrador, en 39 meses de gobierno la cifra de homicidios dolosos supera los 110 mil (*“AMLO: 39 meses y 110,145 muertos”*, ZetaTijuana, 21 de marzo de 2022). Recuperado de <https://zetatijuana.com/2022/03/amlo-39-meses-y-110145-muertos/#:~:text=Las%20110%20mil%20145%20muertes%20violentas%20del%20trienio,los%20102%20mil%20856%20de%20todo%20aquel%20sexenio>

nal. CIDE (2018, p. 54) reporta que las muertes violentas han registrado un aumento sostenido en el período 2006-2017, lo que significó que la tasa de homicidios por 100,000 habitantes pasó de 9.75 en 2006 a 25.13 en 2017.

La violencia actual que México padece tiene una naturaleza criminal. Las instituciones estatales son responsables, por comisión u omisión, de las violaciones graves a los derechos humanos, pero las principales generadoras de violencia son las organizaciones delincuenciales que se confrontan entre sí o contra las autoridades (CIDE, 2018, p. 55). Estas organizaciones no tienen un proyecto ideológico: "... persiguen fines lucrativos a partir del control de mercados ilegales y la comisión de delitos" (p. 53). Además, tienen métodos violentos de reclutamiento y de control interno (p. 7).

Dado que la JT supone una transición entre dos momentos sociopolíticos, con puntos de origen y destino claros, el CIDE (2018) considera que la transición necesaria debe ser de un contexto de violencia a gran escala, a un contexto en el que pueda garantizarse el respeto efectivo de los derechos humanos:

La transición necesaria en México puede entonces definirse como el paso de una condición de violencia generalizada –detonada en gran medida por una "guerra contra las drogas y el crimen organizado" degradada, que ha involucrado a agentes del Estado y a grupos criminales organizados y fuertemente armados– hacia una condición de seguridad democrática y tutela plena de los derechos humanos. Entendida de este modo, una propuesta de JT para México deberá estar ligada a un nuevo modelo de seguridad y de procuración e impartición de justicia, así como a un replanteamiento del uso del poder coercitivo del Estado y el reconocimiento de su responsabilidad en la violencia desatada (CIDE, 2018, p. 58).

Entendida la transición y la JT de este modo, las víctimas que debieran de ser atendidas no son sólo aquéllas de las violaciones graves a los derechos humanos del pasado; sino también aquellas en el presente que

padecen las consecuencias de la militarización de la seguridad pública (incluyendo los abusos de las autoridades), y las resultantes del enfrentamiento entre organizaciones criminales (CIDE, 2018, p. 6).

Finalmente, una de las mayores inquietudes es cómo podrá el gobierno procesar penalmente a las Fuerzas Armadas, principales perpetradores de los abusos del pasado, y omiso y negligente ante los abusos de grupos delincuenciales del presente, si las necesita para combatir al crimen organizado. En el contexto actual de elevada violencia, y a pesar de que algunos sectores de las Fuerzas Armadas han sido penetrados por los cárteles, lo cierto es que solamente con su apoyo podrá ser posible recuperar la paz y la seguridad en el país.

Conclusiones

La FEMOSPP fracasó en su principal encomienda: integrar averiguaciones previas y perseguir delitos. Las labores de investigación histórica que realizó no tenían la pretensión de conocer la verdad, sino de apuntalar los procesos judiciales. Paradójicamente, ante el fracaso de dichos procesos, el aspecto más positivo de la Fiscalía fue el *Informe Histórico a la Sociedad Mexicana 2006*. Éste reveló la responsabilidad del Estado mexicano en la comisión de crímenes de *lesa humanidad*, en el período de 1962 a 1982.

La principal razón de los fracasos de la Fiscalía estribó en la falta de voluntad política del presidente Fox, el cual optó por dejar impunes los crímenes del pasado, a cambio de propiciar un clima favorable para la cooperación de los priistas en el Congreso. Los errores evitables en las acusaciones judiciales, la no armonización del marco legal mexicano con los más altos estándares internacionales en materia de derechos humanos, la falta de incorporación de estos criterios en las sentencias de los jueces, aluden también a un clima plagado de intereses, renuente a deslindar responsabilidades y a sancionar a los perpetradores de los abusos.

La Comisión de la Verdad presenta algunas características que le auguran mayor efectividad que la desaparecida FEMOSPP. Surge en un contexto político diferente, por decreto de un presidente de la República emanado de un partido opositor. La Comisión tiene una composición

más amplia. Su integración por secretarios de estado puede ser indicio de la intencionalidad de cooperación gubernamental. La integración de expertos habla de su búsqueda de legitimidad, y la consulta pública realizada habla también de transparencia. Todo esto ofrece una mejor perspectiva, que una Fiscalía integrada por agentes del Ministerio Público, que desconocen el contexto en el que se dio la represión.

Un posible factor de vulnerabilidad es la amplitud de la encomienda. Se le asignaron a la Comisión funciones relacionadas con los 4 pilares de la JT (verdad, justicia, reparación del daño y garantías de no repetición), por lo que se vislumbra complejo que pueda articular los diferentes reclamos de justicia.

Los principales desafíos son dos: la violencia a gran escala, y la dificultad de sancionar a las Fuerzas Armadas, cuando se depende de éstas para contener a los actores no estatales que tienen al país sumido en una terrible espiral de violencia. Esto es: ¿Cómo castigar las atrocidades del pasado cuando el presente está repleto de ellas? y ¿Cómo llevar a la justicia al perpetrador de los abusos, cuando se depende de éste para evitar que el país se siga desgarrando por la violencia?

La Comisión de la Verdad podrá arrojar luz sobre los hechos del pasado, y establecer programas administrativos para la reparación del daño; pero poco podrá hacer para procesar penalmente a los responsables de los delitos, y para garantizar la no repetición de las violaciones de derechos humanos, en este contexto de violencia y de elevada victimización.

Referencias

- Amnistía Internacional. (2006). *México. Violencia contra las mujeres y denegación de justicia en el Estado de México*. Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/028/2006/es/>
- Cedillo, A. y Herrera Calderón, F. (2014). Análisis de la producción historiográfica en torno a la llamada guerra sucia mexicana. En V. Oikión Solano, E. Rey Tristán, y M. López Ávalos (coords.). *El estudio de las luchas revolucionarias en América Latina (1959-1996). Estado de la cues-*

- tión* (pp. 263-288). Zamora: El Colegio de Michoacán y Universidad de Santiago de Compostela.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (2018). *Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de Justicia Transicional en México*. México: CIDE-CNDH.
- Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero. (2014). *Informe Final de Actividades*. Recuperado de <https://sitiosdememoria.segob.gob.mx/work/models/SitiosDeMemoria/Documentos/PDF/InformeFinal-COMVERDAD.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 26/2001. Caso sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80, Gaceta 136, Ciudad de México, noviembre, 2001, pp. 25-68. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2001_Desapariciones70y80.pdf
- Comité 68 Pro Libertades Democráticas, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C., Fundación Diego Lucero, Todos los Derechos Para Todas y Todos. (2006). *Esclarecimiento y sanción a los delitos del pasado durante el sexenio 2000-2006: Compromisos quebrantados y justicia aplazada*. México: s.e.
- Diario Oficial de la Federación. (02 de octubre de 2021). *Decreto por el que se crea la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidos de 1965 a 1990*. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5631865&fecha=06/10/2021#gsc.tab=0
- . (27 de noviembre de 2001). *Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001
- Durazo, Alfonso (2006). *Saldos del cambio. Una lectura política de la alternancia*. México: Plaza y Janés.

- Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP). (2006). *Informe Histórico a la Sociedad Mexicana 2006*. México: Procuraduría General de la República.
- Fox Quesada, Vicente (2000). *Discurso de toma de posesión como presidente de los Estados Unidos Mexicanos*. 01 de diciembre de 2000.
- Human Rights Watch. (2006). *El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*. Recuperado de <https://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/2006/mexico0506/mexico0506spweb.pdf>
- . (2011). “Neither Rights nor Security. Killings, Torture and Disappearances in Mexico’s War on Drugs”. Recuperado de <https://www.hrw.org/report/2011/11/09/neither-rights-nor-security/killings-torture-and-disappearances-mexicos-war-drugs>
- Justicia para Atenco. (2007). Represión y resistencia en Atenco, Bitácora electrónica. Recuperado de <http://justiciaparaatenco.blogspot.mx/2007/12/la-agresin.html>
- Ley Número 932 por la que se crea la Comisión de la Verdad Para la investigación de las violaciones a los Derechos Humanos durante la guerra sucia de los años sesenta y setenta del estado de Guerrero. 19 de diciembre de 2011. Recuperado de <https://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/ARCHI/LEY-POR-LA-QUE-SE-CREA-LA-COMISION-DE-LA-VERDAD-PARA-LA-INVESTIGACION-DE-LAS-VIOLACIONES-A-LOS-DERECHOS-HUMANOS-DURANTE-LA-GUERRA-SUCIA-DE-LOS-ANOS-SESENTA-Y-SETENTAS-DEL-ESTADO-DE-GUERRERO-932-2021-03-10.pdf>
- Solalinde, J. A., Jiménez, M. P., y Osorno, D. E. (2016). *¡Ya sabemos! No más impunidad en Oaxaca. Informe de la Comisión de la Verdad sobre los hechos que motivaron las violaciones a los derechos humanos al pueblo oaxaqueño en 2006 y 2007 (Versión Ejecutiva)*. Recuperado de <https://www.dropbox.com/s/olgkklqskg6tmgy/INFORME-FINAL-COMISION-DE-LA-VERDAD-DE-OAXACA.pdf?dl=0>

Las iniciativas presidenciales en un nuevo entorno de gobierno unificado

JAVIER ROSILES SALAS
JUAN PABLO NAVARRETE
ÉDGAR IVÁN ARCE SAUCEDO

Resumen

Tras dos décadas en condiciones de gobierno dividido, las elecciones de 2018 significaron no sólo la tercera alternancia en la Presidencia de la República, sino también la configuración de un gobierno unificado: uno en el que el Poder Ejecutivo cuenta con el respaldo de una mayoría en el Congreso. En este capítulo se analiza cómo se han procesado las iniciativas propuestas por el presidente Andrés Manuel López Obrador en la LXIV Legislatura (2018-2021), en un escenario que supone mayores facilidades para su aprobación. Los datos muestran la presentación de más de 6,800 iniciativas, de las cuales 29 fueron del presidente, siendo 27 aprobadas. Además de la alta tasa de éxito de las iniciativas presidenciales, un resultado previsible, los indicadores que se presentan dan cuenta de un importante grado de inclusión de los grupos opositores en las reformas trascendentales y de negociación. Así lo demuestra, por ejemplo, el hecho de que la tasa de aprobación de iniciativas de Morena, el partido mayoritario, es prácticamente similar a la del PRI y el PAN.

Palabras clave: Poder Legislativo, gobierno unificado, éxito legislativo, reformas constitucionales, partidos políticos.

Abstract

After two decades in conditions of divided government, the 2018 elections meant not only the third alternation in the Presidency of the Re-

public, but also the configuration of a unified government: one in which the Executive Branch has the support of a majority in Congress. This chapter analyzes how the initiatives proposed by President Andrés Manuel López Obrador in the LXIV Legislature (2018-2021) have been processed, in a scenario that supposes greater facilities for their approval. The data shows the presentation of more than 6,800 initiatives, of which 29 were from the president, 27 of which were approved. In addition to the high success rate of the presidential initiatives, a predictable result, the indicators presented show a significant degree of inclusion of opposition groups in the transcendental and negotiating reforms. This is demonstrated, for example, by the fact that the approval rate of initiatives of Morena, the majority party, is practically like that of the PRI and the PAN.

Keywords: Legislative power, unified government, legislative success, constitutional reforms, political parties.

Introducción

La elección presidencial de 2018 significó la tercera alternancia en la Presidencia en México, encabezada por Andrés Manuel López Obrador, pero también una nueva etapa en el Poder Legislativo. Tras dos décadas en las que el presidente en turno no contó con mayoría en el Congreso, se configuró un gobierno unificado.

Existe una marcada diferencia entre que un presidente cuente o no con el respaldo de una mayoría en el Congreso. Un gobierno unificado supone mayores posibilidades de avanzar las iniciativas que el Ejecutivo considera necesarias para ejercer de mejor manera el gobierno. Una mayor pluralidad y fragmentación en el Legislativo requiere de esfuerzos más amplios de negociación e intercambios para alcanzar los apoyos requeridos.

Durante 20 años en condiciones de gobierno dividido no existió parálisis en el Congreso mexicano, pero falta valorar con mayor acuciosidad la profundidad de las reformas aprobadas, que en su mayoría resultaron ser de mediana o baja relevancia (Espinoza y Miguel, 2010). El gobierno unificado, por otro lado, presenta en principio mejores condiciones para

que el Ejecutivo pueda trabajar de manera conjunta con el Legislativo, pero no implica necesariamente un sometimiento. La negociación y la búsqueda de consensos son tareas que también deben desarrollarse en este contexto.

En este capítulo se analiza cuál fue la suerte de las iniciativas propuestas por el presidente de la República en la LXIV Legislatura (2018-2021), la primera en condiciones de gobierno unificado después de la primera alternancia en la Presidencia en 2000. Se puede anticipar que la tasa de éxito del presidente es prácticamente del 100% derivado de un contingente de legisladores que le es favorable, pero también que ha tenido la necesidad de pactar, lo que se refleja en la tasa de éxito de las iniciativas presentadas por partidos opositores como el PRI y el PAN, con cifras similares a las de Morena.

El capítulo se divide en cinco apartados. En el primero se abordan los alcances teóricos de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en condiciones de gobierno unificado. En un segundo apartado se revisa la reconfiguración del sistema de partidos mexicanos para posteriormente dar cuenta de la manera en que se conformó y las características de la mayoría gobernante entre 2018 y 2021. En una cuarta sección se analizan los resultados de la primera Legislatura con gobierno unificado tras la alternancia en la Presidencia, para finalmente examinar a detalle las cinco reformas constitucionales que fueron propuestas por el Ejecutivo y aprobadas por el Congreso.

La relación Ejecutivo-Legislativo en un gobierno unificado

En la esencia de la convivencia entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se encuentra la idea de que uno debe funcionar como freno ante el otro. Como señala Blondel (2006), históricamente las legislaturas se establecen en contra de los deseos del Ejecutivo y en esa medida buena parte de las acciones de los parlamentos tienen que ver con protegerse de los ataques del otro poder, con evitar sus intrusiones. Lo que se busca es el equilibrio, pero hay razones para pensar que no siempre se consigue:

(...) el equilibrio de poderes rara vez ha existido ni en la realidad de los Estados ni en sus normas, en cambio, habitualmente se ha producido la “primacía” (Lucas Verdú) o el “predominio” (De Cabo Martín) de uno de ellos. El problema no es alcanzar un imposible equilibrio geométrico sino asegurar un adecuado balance de los contrapesos y limitaciones constitucionalmente dispuestos, cuestión nada sencilla y sometida a una dinámica constitucional muy fluida y cambiante (García Roca, 2000, p. 47).

Para el caso de América Latina se ha hablado de una prevalencia por parte del Poder Ejecutivo, siendo más bien reactivo el papel de los Congresos, es decir, destacando las funciones de enmendar, vetar o aprobar las propuestas que reciben de los presidentes en turno. Aunque como señalan Cox y Morgenstern (2001) podría no significar necesariamente un signo de disfuncionalidad, en tanto que el Ejecutivo debe por momentos, incluso pese a su dominio, hacer concesiones y gobernar de manera conjunta. Para Velázquez (2018), en las últimas tres décadas los órganos legislativos en Latinoamérica han dejado de ser instituciones subordinadas y dependientes del Poder Ejecutivo.

De lo anterior derivan los principales cuestionamientos que se hacen al desempeño del Poder Legislativo: 1) que el procedimiento legislativo es impulsado sobre todo por el gobierno; 2) las leyes aprobadas de iniciativas presidenciales resultan ser las más importantes y de mayor trascendencia, y 3) la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por los legisladores es mucho menor que la del Poder Ejecutivo (Alcántara, García y Sánchez, 2005).

En este marco cobra relevancia la supervisión legislativa, que para el caso latinoamericano presenta todavía serias dificultades debido a que las legislaturas cuentan con recursos muy disminuidos en comparación con el Ejecutivo (de personal, financieros y técnicos). Como argumenta Ferraro (2018, p. 97):

Los modelos de supervisión legislativa del Poder Ejecutivo, en el marco del presidencialismo latinoamericano, tienden a ser poco efectivos debido a su

carácter reactivo u obstructivo, limitándose a la crítica, auditoría o fiscalización externa de la tarea del gobierno. En consecuencia, la vigencia efectiva de la separación de poderes se vuelve problemática en dichos modelos, pues solamente le corresponden al presidente las iniciativas de política pública, así como la autoridad sobre el conjunto de los organismos administrativos.

Ahora bien, las condiciones en que se desarrolla la relación Ejecutivo-Legislativo también son determinantes para el desenvolvimiento de la supervisión legislativa:

La aplicación de los controles del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo depende en buena medida de la distribución de los espacios de poder político. En un formato de gobierno unificado, la vigilancia y supervisión tienden a relajarse, pues el congreso controlado por el partido del presidente puede blindar al mandatario; en cambio, bajo condiciones de gobierno dividido es más factible que se activen y se apliquen los controles (Escamilla y Aguilar, 2020, p. 97).

De acuerdo con Jiménez (2006, p. 17), un gobierno unificado ocurre “cuando el partido del presidente posee el control del Poder Legislativo, esto es, cuando el presidente tiene la mayoría absoluta en el Parlamento. O en otros términos, cuando posee más del 50 por ciento de escaños en el Congreso”. Como contraparte, se habla de un gobierno sin mayorías parlamentarias “cuando el partido al que pertenece el presidente no tiene el número de escaños suficiente para determinar por sí solo la sanción de las iniciativas de ley, por lo que se ve obligado a buscar consensos con los partidos de oposición” (Jiménez, 2006, p. 17).

México vive actualmente una segunda etapa de gobierno unificado, la primera se desarrolló con la hegemonía y predominio del PRI. Como señalan diversos autores, hasta finales de la década de los noventa el Congreso mexicano se desempeñó como una “institución decorativa cuya principal función fue avalar la agenda presidencial” (Velázquez, 2020, p. 173), como un “confirmador” de las iniciativas presidenciales (Casar,

2002, p. 66), como “mera oficina de trámite” (Béjar, 2009a, p. 91) o como parte de una “fusión de poderes” en la que el presidente se desempeñaba también como jefe del Legislativo (Nacif, 2007, p. 11).

Vendrían dos décadas de gobiernos divididos a partir de que en 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Como argumenta Bonifaz (2017, p. 56), “aunque la transición democrática no tuvo los resultados esperados, sí se fortaleció la división de poderes”. Existen dos posiciones que pueden identificarse con cierta claridad: una que ve más conveniente un Congreso heterogéneo y plural y otra a la que no le parece un problema la configuración de un Poder Legislativo homogéneo. Gilas (2016), por ejemplo, afirma que una distribución adecuada y plural de los escaños favorece aspectos tan trascendentes como la gobernabilidad y la representatividad. En tanto que para Valdés (2016) hay quienes creen que es necesario contar con un mandato claro para gobernar y legislar, basado en las ideas predominantes de la sociedad, no tanto en opiniones difusas o dispersas.

Lo cierto es que las evidencias muestran que la pluralidad política no afectó de manera adversa la productividad del Legislativo y que, aunque el presidente en turno no tuvo una mayoría propia que lo respaldara, no se presentaron signos de parálisis (Zamitiz, 2019). Sin embargo, la etapa de gobiernos divididos tuvo efectos importantes en el papel que venían jugando los diferentes actores políticos en la arena legislativa, como lo señala Valencia (2013, p. 40): “los poderes formales del presidente se redujeron al grado que su capacidad de influencia para persuadir a los actores políticos se ha visto cuestionada; por el otro, el equilibrio de poderes produjo riesgos en la toma de decisiones al grado que la negociación se convirtió en la acción cotidiana a fin de evitar la ingobernabilidad y el obstruccionismo de las políticas”.

Desde otra perspectiva, Espinoza y Miguel (2010) advierten sobre el hecho de que la mayoría de las iniciativas que le fueron aprobadas al Ejecutivo entre 1997 y 2006 en realidad pueden caracterizarse como de mediana y baja relevancia:

El análisis de las iniciativas impulsadas por la Presidencia de la República deja ver la falta de disposición de las partes involucradas en el proceso legislativo para comprometerse con asuntos considerados de interés nacional. Algunos de los grandes problemas del país traducidos en reformas sustantivas se enfrentan a una muralla parlamentaria, pero también a la ineficacia del Poder Ejecutivo para construir consensos en torno a objetivos comunes (Espinoza y Miguel, 2010, p. 98).

El triunfo de López Obrador en 2018 y el contingente legislativo que lo acompañó significaron nuevas condiciones para el desempeño del Poder Legislativo, la instauración de un gobierno unificado. A continuación, se da cuenta de la manera en que se reconfiguró el sistema de partidos a partir de ese año y se presenta un balance de la primera Legislatura en este nuevo contexto.

Reconfiguración del sistema de partidos

El sistema de partidos presentó un reacomodo moderado de las fuerzas políticas en 2015, ya que durante el periodo 1989-2015 se había mantenido un sistema de pluralismo moderado en tres partidos. Los principales partidos en ese periodo de tiempo fueron el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que concentraron la mayoría de los escaños, como se puede observar en el Cuadro 1.

Ese tipo de pluralismo moderado algunos lo catalogaron como excluyente, porque la legislación entonces vigente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), permitía de hecho la creación y desaparición de nuevos partidos, pero en la práctica, estos tres partidos concentraban la mayoría de los escaños en la Cámara de Diputados. Esa exclusión dependía de la fuerza y arraigo entre los electores porque en teoría representaban a sectores ideológicos determinados: el PRI como un partido más cercano al centro-derecha, el PAN como un partido de derecha y el PRD como uno de izquierda, aunque en la realidad

Cuadro 1
Concentración de escaños en la Cámara de diputados entre 1994 y 2018

Período	Diputados PRI	Diputados PAN	Diputados PRD	Concentra- ción de esca- ños absolutos	% escaños relativos
1994	300	119	71	490	98
1997	239	122	118	479	95
2000	212	207	61	480	95
2003	203	148	97	448	89
2006	104	206	126	436	87.5
2009	242	142	63	447	89
2012	213	114	101	428	85.6
2015	203	108	60	371	74.2
2018	48	77	12	181	38

Fuente: elaboración propia con base en Navarrete y Espinoza (2017, p. 101).

la ideología de los partidos no es estática, sino que se mueve de acuerdo con la coyuntura electoral.

Ese escenario cambió moderadamente en las elecciones de 2015 con la llegada de Morena al escenario político, como se puede apreciar a continuación.

Cuadro 2
Concentración de escaños en la Cámara de Diputados de 2015 a 2021

Periodo	Diputados PRI	Diputados PAN	Diputados PRD	Escaños absolutos PRI/PAN/ PRD	% escaños relativos	Diputados Morena	% escaños relativos
2015	203	108	60	367	74.2	35	7.0
2018	48	77	12	137	27.4	188	37.6
2021	63	106	12	181	36.2	190	38

Fuente: elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2022).

Después de dos décadas en donde el PRI, PAN y PRD concentraban en 1994 un total de 490 diputados, equivalente al 98% de los escaños, en la elección de 2012 ese número bajó a 428 diputados, correspondiente a

85.6%, por lo tanto, esos partidos seguían siendo los principales receptores de votos.

En las elecciones de 2015, de hecho, las primeras en donde Morena se presentó a disputar esos espacios, consiguió los siguientes resultados: el 8.39% de la votación, 35 diputados, equivalente al 7% de los escaños totales. Todavía los tres partidos siguieron concentrando la mayoría de los escaños, la cual fue de 367, es decir, menos 67 diputados comparado con los 428 de la Legislatura anterior.

El acomodo espacial de los partidos en su votación individual fue la siguiente: en primer lugar el PRI consiguió el 29.18%, en segundo el PAN con 21.01%, y en tercero el PRD con 10.87%, mientras Morena se ubicó directo en la cuarta posición con el 8.39% (INE, 2015). Eso mostró una ligera reconfiguración de los primeros cuatro lugares, de hecho, desplazó al PVEM, al PT, a MC y al Panal.

La situación cambió radicalmente en las elecciones de 2018, pues la concentración imperante de los diputados por más de 25 años terminó. La concentración de tres partidos que ya había bajado en 2015 con 367 diputados bajó a 181 en 2018. Los tres principales partidos en captación individual de votos fue la siguiente: Morena quedó en primer lugar con el 37.25%, y 188 diputados, luego el PAN con 17.93% y 77 diputados, el PRI con el 16.53%, con solamente 48 diputados, en cuarto lugar quedó el PVEM con 4.78%, y el PRD quedó fuera de los tres grandes, quedando en la quinta posición con el 5.27% (INE, 2018). Con estos resultados no estamos hablando de un nuevo sistema de partidos, sino del mismo con un reacomodo en los tres primeros lugares. En el sentido anterior, la irrupción moderada de 2015 dio un salto a una irrupción significativa en el 2018.

Las elecciones de 2021 representarían una gran oportunidad para los partidos opositores de recuperar el terreno electoral que habían perdido tres años atrás, sobre todo por algunos factores coyunturales imperantes en la escena política y económica como el escaso crecimiento económico y la llegada del SARS-COV-2 (COVID-19) al país. Ese escenario parecía alentador para que los partidos opositores como el PRI, el PAN y el PRD

conformaran la coalición Va por México y pudieran capitalizar el descontento social en la Cámara de Diputados.

Los resultados no fueron los esperados y lejos de debilitar al partido del presidente López Obrador, el pluralismo no regresó a las condiciones de 2015, sino que afianzaron la posición de Morena como el principal receptor de votos y escaños, aunque los tres partidos sí consiguieron aumentar su cantidad de diputados. Morena consiguió el primer lugar con el 34.09% y 190 diputados, le siguió el PAN con 18.24% con 106 diputados, y el PRI con el 17.73% y 63 diputados. Por segunda Legislatura consecutiva, los tres principales partidos fueron Morena, el PAN y el PRI. El PRD, por su parte, se fue hasta la sexta posición con 3.64% y 12 diputados.

Acuerdos para la conformación de la mayoría gobernante

Una vez vista la conformación numérica de los grupos parlamentarios al inicio de cada legislatura, ahora cabe analizar cómo se dio el proceso de negociación para el establecimiento de una mayoría absoluta que apoyara al presidente López Obrador.

En retrospectiva, la falta de mayoría absoluta y calificada en el inicio del gobierno presidencial de Enrique Peña Nieto en el 2012 provocó que el PRI buscara el apoyo del PAN y del PRD a través del Pacto por México, una negociación política entre las dirigencias de los tres partidos políticos, un acuerdo de 95 puntos que los tres partidos se comprometieron a impulsar a través de una serie de reformas estructurales-constitucionales y otras de corte secundario. Entonces, la mayoría se formó a través de un acuerdo político.

Tres años más tarde, Morena formó una coalición electoral con el Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social (PES), la cual se denominó Juntos Haremos Historia, la cual aplicó en las nueve gubernaturas en disputa y en la mayor parte de los 300 distritos de mayoría. Pero debemos recordar que una coalición electoral no representa necesariamente una coalición legislativa. Antes de las elecciones el partido del presidente camufló candidatos de Morena en las nominaciones del PT y del PES, por lo tanto, una vez que se instaló la Legislatura, algunos diputados de esos

partidos cambiaron de su grupo parlamentario de origen y se agregaron al de Morena. A ese fenómeno político se le ha denominado transfuguismo electoral (el paso de un partido a otro), incluso analizado desde una perspectiva de lealtad partidaria y participación política (Morán-Torres, 2017, p. 84). Los tráfugas se pueden observar a continuación.

Cuadro 3
Diputados que se cambiaron de un grupo parlamentario a otro

Partido	Morena	PAN	PRI	MC	PVEM	PT	PRD	PES
Electos	191	81	45	27	16	61	21	56
Inicio de la Legislatura	248	79	47	28	16	29	20	31
Final de la Legislatura	256	79	48	25	11	47	11	20
Diferencia	+65	-2	+3	-2	-5	-14	-10	-36

Fuente: elaboración propia con base en Integralia (2021, p. 11).

Con base en esos datos, el procesamiento de la mayoría morenista fue diferente al inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto con el Pacto por México. En ese caso, al inicio de la administración de López Obrador la bancada que le asignó el INE y ratificó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) fue de 188 diputados, pero se construyó una mayoría camuflada de 256 legisladores. En ese sentido, fue una ruta diferente a la del Pacto por México.

El transfuguismo de legisladores no es un fenómeno reciente o que haya ocurrido únicamente en la LXIV Legislatura (2018-2021), pero sí se dio con mayor énfasis. Por ejemplo, en la LXII Legislatura (2012-2015) el total de diputados que pasaron de un partido a otro fueron 15; en la LXIII Legislatura la cantidad de diputados que se cambiaron de fuerza política fue de 26, mientras en la LXIV Legislatura (2018-2021) subió hasta 70 legisladores (Integralia, 2021, p. 10). De acuerdo con esos datos fue la mayor cantidad de diputados tráfugas en la historia legislativa.

En el Senado de la República el partido del presidente también había apoyado al titular del Ejecutivo, por ejemplo, al inicio del sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) el partido gobernante tuvo 52 escaños,

equivalente al 40.62%. Cuando comenzó la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) el PRI contó con 54 senadores, correspondiente al 42.18%, mientras que Andrés Manuel López Obrador en el 2018 comenzó con 55 senadores, pero se agregaron cinco más, por lo cual su grupo parlamentario quedó en 60 escaños, igual al 46.87%, fuerza más o menos similar a los sexenios anteriores.

A continuación, se presentan algunos datos generales de los integrantes de la LXIV Legislatura (2018-2021), específicamente el perfil y trayectoria de los diputados a continuación.

Cuadro 4
Perfil profesional de los diputados en la LXIV Legislatura

Cámara	Estudios de licenciatura	Posgrado	Bachillerato	Primaria	Experiencia cargos locales
Diputados	53.9%	23.8%	9.3%	3.5%	66.7%
Senadores	46.8%	40.3%	4.8%	0	71%

continúa abajo...

Experiencia cargos federales	Experiencia administración local	Experiencia administración federal	Cargo legislativo local	Cargo legislativo federal	Sector privado
25.4%	53.7%	17.8%	25.2%	18.9%	40.7%
40.3%	57.3%	27.4%	37.9%	38.7%	39.5%

Fuente: elaboración propia con base en Integralia (2021, pp. 9-10).

La mayor parte de los diputados tienen estudios de licenciatura, 53.9%. El promedio de edad en la Legislatura fue de 51 años (Integralia, 2021, p. 9). Respecto de la experiencia de los legisladores, el 66.7% contaba con una trayectoria política en puestos locales, además de que el 53.7% tenía experiencia en la administración pública local y el 40.7% en el sector privado. Finalmente, de un 10% no se contaba con información (Integralia, 2021, p. 9).

En el Senado de la República el escenario es el siguiente: sobresalen los estudios de licenciatura con 46.8%, pero los senadores tienen más

estudios de posgrado con el 40.3%. Al igual que con los diputados, destaca la experiencia en cargos locales (71%), de igual forma es más alta la trayectoria en cargos locales con 57.3%. La experiencia en puestos legislativos fue de 38.7%, más alta que en los diputados. Sobre la trayectoria en el sector privado fue de 39%, muy similar a la otra Cámara.

Por lo que respecta a la continuidad de los legisladores, al estar abierta la posibilidad de la reelección legislativa, 441 intentaron ser postulados nuevamente por sus respectivos partidos, pero solamente lograron la nominación 198, y de estos únicamente ganaron en su distrito de mayoría 145 de esos 198, es decir, el 73% tuvieron una eficiencia de victoria (Integralia, 2021, p. 12).

Cuadro 5

Éxito de los legisladores en su intento de reelección hacia la LXV Legislatura

Partido	Morena	PAN	PRI	MC	PVEM	PT	PRD	PES
Diputados de la bancada	259	79	48	25	11	47	11	20
Buscaron reelegirse	112	33	16	4	5	30	2	6
Ganaron la reelección	82	27	11	1	3	21	0	0
Tasa de éxito por partido	73%	83%	69%	25%	60%	70%	0	0

Fuente: elaboración propia con base en Integralia (2021, p. 12).

Con base en los datos del cuadro anterior, el partido que tuvo más éxito al momento de que sus diputados intentaran reelegirse fue el PAN con el 83%, le siguió Morena con el 73% y el PT con el 70%, y un punto menos, el PRI con el 69%, en tanto que dos partidos, el PRD y el PES fracasaron al no ganar en ningún distrito de mayoría. Un tema más que cabe analizar para complementar el panorama del Poder Legislativo en la LXIV Legislatura (2018-2021) es el de la unidad partidista.

Con base en los datos del Cuadro 6, Morena como partido gobernante y partido con mayoría en ambas Cámaras presentó una unidad muy similar, en ambos casos más del 98%, mientras que el PT fue el partido con más unidad con 99 en la de diputados, aunque bajó cinco puntos en la de Senadores, mismo caso que el PVEM y el PRI. Si sumamos ambas unidades

en las dos Cámaras y las promediamos entre dos, el partido más unido fue Morena con un promedio de 98.55%, luego el PES con 98.2% y en tercera posición el PT con 96.9%.

Cuadro 6
Unidad y participación partidista¹ en la LXIV Legislatura

Partido	Morena	PAN	PRI	MC	PVEM	PT	PRD	PES
Unidad Cámara de Diputados (%)	98.2	96.5	95.7	96.7	95.6	99.0	93.5	96.9
Unidad Senado (%)	98.9	93.1	90.8	96.4	89.7	94.8	93.5	99.5
Participación Cámara de Diputados (%)	88.4	77.9	76.2	90.1	77.9	82.2	86.5	83.4
Participación Senado (%)	86.9	77.9	74.1	82.5	83.0	74.2	85.8	95.9

Fuente: elaboración propia con base en Integralia (2021, p. 13).

Respecto de la presencia de los legisladores (participación) en el pleno para las votaciones, el PES fue el que más asistió y votó con 95.9% en la Cámara de Senadores, le siguió MC con 90.1% en la Diputados, mientras los dos más bajos fueron del PT con 74.2% en el Senado y el 74.1% del PRI en la misma Cámara. Si sumamos las dos participaciones y las pro-

¹ Unidad partidista: mide las votaciones de cada grupo parlamentario en una escala de 33% a 100%. Un valor cercano a 100% significa que la bancada votó en un mismo sentido (a favor o en contra o en abstención). Si se acerca a 33% implica que se dispersó su voto (1/3 a favor, 1/3 en contra, 1/3 en abstención).

Unidad = Max (votos a favor, en contra de la abstención / (Σ votos a favor, en contra, en abstención)).

Participación partidista: adquiere el valor de 100% cuando la suma de votos del grupo parlamentario (a favor, en contra o en abstención) y la cifra de integrantes de la bancada es idéntico. El porcentaje baja cuando la cantidad de votos es inferior al número de integrantes de la bancada.

Participación = (Σ votos a favor, en contra, en abstención del grupo parlamentario por cada votación) / Total de integrantes del grupo parlamentario (Integralia, 2021, pp. 13-14).

mediamos entre dos, el mejor promedio fue el del PES con 89.65%, en segundo lugar Morena con el 87.65% y en tercer lugar MC con 86.3.

Finalmente, se muestra el comparativo que ofrece Integralia (2021) respecto de la eficiencia legislativa, esto sólo para tenerlo como referencia, pues en el siguiente apartado se presentarán datos propios que difieren un poco con los de esta consultora para el caso de la LXIV Legislatura. Dicho esto, la eficiencia legislativa en las últimas legislaturas fue la siguiente.

Cuadro 7
Eficiencia legislativa por Legislatura entre 2006 y 2021

Legislatura	Iniciativas enviadas	Iniciativas aprobadas	Tasa de aprobación
2018-2021	6,337	923	14.6%
2015-2018	6,221	803	12.9%
2012-2015	3,494	486	13.9%
2009-2012	3,631	460	12.7%
2006-2009	2,852	546	19.1%

Fuente: elaboración propia con base en Integralia (2021, p. 17).

Como puede observarse, la eficiencia legislativa en el periodo 2018-2021 se mantuvo en niveles muy parecidos a los de legislaturas anteriores, solamente 1.70% más comparada con la anterior. En las dos últimas legislaturas las iniciativas presentadas superaron más de 6,000 y las aprobadas entre 800 y 900, por lo cual, los números son muy similares. En la última, la de Morena como partido con mayoría no representó números extraordinarios que impactaran la tasa de aprobación en números del 20% o 30%, sino que se mantuvieron más o menos igual que en periodos anteriores.

Resultados de la primera Legislatura con gobierno unificado tras la alternancia

Para analizar el trabajo parlamentario de la primera legislatura en condiciones de gobierno unificado tras dos décadas de gobierno dividido, es decir, la primera después de la alternancia en la Presidencia ocurrida en el

2000, se consideran tres indicadores básicos: la productividad legislativa (volumen de iniciativas), el éxito (relación entre el número de iniciativas presentadas y la cantidad que son aprobadas) y la participación legislativa (peso o influencia de los actores con derecho a presentar iniciativas sobre la legislación aprobada) (Alcántara, García y Sánchez, 2005).

En la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados se presentaron un total de 6,849 iniciativas, de las cuales fueron aprobadas 1,087, lo que representa el 15.87%. Por lo que corresponde a su tasa de rezago, es decir, el porcentaje de iniciativas pendientes o no resueltas, fue de 69.51%, dado que se quedaron en esta situación 4,761 iniciativas. Un dato a destacar es que el éxito de las iniciativas del presidente de la República finalmente no fue del 100%, sino de 93.10%. López Obrador presentó 29 iniciativas, de las cuales le fueron aprobadas 27, aunque dos quedaron pendientes (no fueron desechadas). El peso que tiene el presidente dentro del total de iniciativas aprobadas es de apenas 2.48% y de 0.42% si se considera la totalidad de iniciativas presentadas.

Los partidos políticos que más contribuyen con el volumen total de iniciativas presentadas son Morena con 31.39%, PAN con 14.86% y MC con 11.86%. Esta última cifra es de destacarse si se considera que MC tiene prácticamente la mitad de legisladores que el PRI o el PT. En esa medida MC contribuye con el 9.66% de la legislación aprobada, por debajo de Morena con el 30.27% y el PAN con 13.62%. En este rubro, el PES tiene un peso de 9.48% y el PRI de 9.02% (Cuadro 8).

El dato que más llama la atención de todos los indicadores básicos presentados es el de la tasa de éxito. El partido con mayores posibilidades de éxito de las iniciativas que presenta no es Morena (15.30%), sino el PES, con 17.20%. Le sigue con una cifra casi similar a Morena el PRI, con 15.19%, y el PAN con 14.54%.

Por lo que respecta a la cantidad de iniciativas enviadas por el presidente de la República hay que señalar que se trata de la cifra más baja por lo menos desde 2006, como puede apreciarse en la siguiente tabla. La mayor participación de un Ejecutivo federal ocurrió con Peña Nieto, entre 2012 y 2015, con 52 iniciativas enviadas.

Cuadro 8
Indicadores del trabajo en la Cámara de Diputados durante la LXIV Legislatura (2018-2021)

Origen	Presentadas	Aprobadas	Desechadas	Retiradas	Pendientes	Productividad (%)	Éxito (%)	Participación (%)
Poder Ejecutivo	29	27	0	0	2	0.42	93.10	2.48
Senado	215	85	1	1	128	3.14	39.53	7.82
Legislaturas de los Estados	215	11	19	0	181	3.14	5.12	1.01
Morena	2150	329	95	190	1528	31.39	15.30	30.27
PAN	1018	148	34	67	765	14.86	14.54	13.62
PRI	645	98	20	64	462	9.42	15.19	9.02
PES	599	103	23	107	364	8.75	17.20	9.48
PT	430	49	35	26	319	6.28	11.40	4.51
MC	812	105	39	93	573	11.86	12.93	9.66
PRD	411	44	24	85	257	6.00	10.71	4.05
PVEM	64	8	3	21	32	0.93	12.50	0.74
Grupos parlamentarios	217	73	5	11	127	3.17	33.64	6.72
Diputados sin partido	42	7	1	13	21	0.61	16.67	0.64
Ciudadanos	2	0	0	0	2	0.03	0.00	0.00
Total	6849	1087	299	678	4761	100.00		100.00

Con datos al 31 de agosto de 2021.

Fuente: elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2021a).

Cuadro 9

Cantidad de iniciativas enviadas por el Ejecutivo entre 2006 y 2021

Legislatura	Iniciativas enviadas por el Ejecutivo	Iniciativas totales	Porcentaje de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo
LX 2006-2009	37	2852	1.30
LXI 2009-2012	32	3631	0.88
LXII 2012-2015	52	3494	1.49
LXIII 2015-2018	38	6221	0.61
LXIV 2018-2021	29	6849	0.42

Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2022).

Debe señalarse el hecho de que ni en condiciones de gobierno dividido ni unificado la tasa de éxito de las iniciativas presidenciales ha sido del 100%, si bien ha sido superior al 87% y de hecho logró una cifra por arriba del 98% justo en la LXII Legislatura, que cubrió la primera parte del sexenio de Peña Nieto. Como se señaló antes, la tasa de éxito del presidente López Obrador es de 93.10%, al haberse aprobado 27 de las 29 iniciativas que presentó durante la LXIV Legislatura. (Cuadro 10).

Cuadro 10

Tasa de éxito de las iniciativas presidenciales entre 2006 y 2021

Legislatura	Reformas constitucionales presentadas	Reformas constitucionales aprobadas	Iniciativas totales presentadas	Iniciativas aprobadas	Tasa de éxito del presidente
LX 2006-2009	4	3	37	34	91.89%
LXI 2009-2012	0	0	32	28	87.50%
LXII 2012-2015	6	5	52	51	98.07%
LXIII 2015-2018	6	5	38	34	89.47%
LXIV 2018-2021	5	5	29	27	93.10%

Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2022).

A la luz de lo anterior, no hay suficientes elementos para seguir considerando al Poder Ejecutivo como el principal legislador en el caso mexicano, incluso en un contexto de gobierno unificado. Porque si bien la tasa de éxito de las iniciativas del presidente sigue siendo sobresaliente, la cantidad de iniciativas propuestas por el Ejecutivo resulta mínima en comparación con la de los legisladores.

Ahora bien, antes de continuar, es necesario establecer que el trabajo parlamentario no se distribuye de igual manera entre las comisiones legislativas. Éstas son definidas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM, 2019, art. 39) como “órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”. Como señala Béjar (2009b, p. 71), es en las comisiones, más que en el pleno, en donde “se dispone el espacio para informar, discutir, y en su caso negociar las iniciativas presentadas a consideración de la asamblea”. Se trata de subgrupos de legisladores que forman parte de la estructura organizacional de las Cámaras, constituyen “el instrumento operador de la actividad política y legislativa del Parlamento mismo” (Puente, 2009, p. 99).

La revisión permite determinar cuáles fueron las temáticas más relevantes o de mayor interés para los legisladores. En el caso de la Cámara de Diputados existe un claro contraste entre comisiones con una carga importante y otras en las que no hubo ningún interés por presentar iniciativa alguna. En algunas comisiones se superaron las 200 iniciativas presentadas (se anota entre paréntesis la cantidad de aprobadas): Puntos Constitucionales 930 (39), Hacienda y Crédito Público 753 (262), Justicia 726 (121), Gobernación y Población 490 (104), Educación 293 (104) y Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias 243 (11). En contraste, en Asuntos Frontera Norte, Asuntos Frontera Sur, Jurisdiccional y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación no fue presentada ninguna iniciativa; en la de Federalismo y Desarrollo Municipal el trabajo legislativo de tres años sólo se limitó a una.

Cuadro 11

Integración y trabajo legislativo de las comisiones de la Cámara de Diputados durante la LXIV Legislatura (2018-2021)

Comisión*	Presidente	Partido	Integrantes	Iniciativas turnadas a comisión única	
				Turnadas	Aprobadas
Asuntos Frontera Norte	Rubén Ignacio Moreira Valdez	PRI	23	0	0
Asuntos Frontera Sur	Vacante	Morena	19	0	0
Asuntos Migratorios	Julieta Kristal Vences Valencia	Morena	31	45	1
Atención a Grupos Vulnerables	Laura Barrera Fortoul	PRI	27	95	20
Ciencia, Tecnología e Innovación	María Marivel Solís Barrera	Morena	27	33	8
Comunicaciones y Transportes	Carlos Elhier Cinta Rodríguez	PAN	34	152	16
Cultura y Cinematografía	Sergio Mayer Bretón	Morena	34	70	8
Defensa Nacional	Benito Medina Herrera	PRI	29	33	9
Deporte	Esmeralda de los Ángeles Moreno Medina	PES	33	48	18
Derechos de la Niñez y Adolescencia	Rosalba Valencia Cruz	Morena	35	175	12
Derechos Humanos	Hugo Rafael Ruiz Lustre	Morena	33	43	5
Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad	Pilar Lozano Mac Donald	mc	33	43	10

Desarrollo Social	Miguel Prado de los Santos	Morena	34	53	1
Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria	Eraclio Rodríguez Gómez	PT	36	83	4
Economía, Comercio y Competitividad	Fernando Galindo Favela	PRI	33	147	5
Economía Social y Fomento del Cooperativismo	Luis Alberto Mendoza Acevedo	PAN	34	23	0
Educación	Adela Piña Bernal	Morena	35	293	104
Energía	Manuel Rodríguez González	Morena	40	92	6
Federalismo y Desarrollo Municipal	Ricardo Villareal García	PAN	31	1	0
Ganadería	Luis Enrique Vargas Díaz	MC	31	19	4
Gobernación y Población	Jaime Humberto Pérez Bernabe	Morena	36	490	104
Hacienda y Crédito Público	Patricia Terrazas Baca	pan	38	753	262
Igualdad de Género	Rocío del Pilar Villarauz Martínez	Morena	34	139	36
Infraestructura	Vacante	Morena	37	5	1
Jurisdiccional	Martha Patricia Ramírez Lucero	Morena	13	0	0
Justicia	María del Pilar Ortega Martínez	PAN	32	726	121
Juventud y Diversidad Sexual	Reyna Celeste Ascencio Ortega	Morena	23	24	0
Marina	Mónica Almeida López	PRD	26	8	1

Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales	Roberto Antonio Rubio Montejo	PVEM	36	193	30
Pesca	Eulalio Juan Ríos Fararoni	Morena	29	26	5
Presupuesto y Cuenta Pública	Erasmus González Robledo	Morena	53	88	6
Protección Civil y Prevención de Desastres	Nancy Claudia Reséndiz Hernández	pes	27	38	11
Pueblos Indígenas	Irma Juan Carlos	Morena	33	19	10
Puntos Constitucionales	Aleida Alavez Ruiz	Morena	34	930	39
Radio y Televisión	Isabel Margarita Guerra Villarreal	PAN	30	27	2
Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento	Feliciano Flores Anguiano	Morena	36	33	2
Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Marcos Aguilar Vega	PAN	21	243	11
Relaciones Exteriores	Alfredo Femat Bañuelos	PT	33	17	1
Salud	Miroslava Sánchez Galván	Morena	38	416	51
Seguridad Pública	Juanita Guerra Mena	Morena	38	67	8
Seguridad Social	Mary Carmen Bernal Martínez	PT	30	114	4
Trabajo y Previsión Social	Manuel de Jesús Baldenebro Arredondo	PES	37	328	44
Transparencia y Anticorrupción	Óscar González Yáñez	PT	34	169	26

Turismo	Luis Javier Alegre Salazar	Morena	33	41	6
Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	Mario Alberto Rodríguez Carrillo	MC	36	0	0
Vivienda	Carlos Torres Piña	Morena	40	56	15

Fuente: elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2021b). Con datos al 31 de agosto de 2021.

Como puede verse, las comisiones más atractivas, de acuerdo con el número de integrantes, son Presupuesto y Cuenta Pública con 53, Energía y Vivienda con 40, Hacienda y Crédito Público, Salud y Seguridad Pública con 38. Morena es el partido que más comisiones preside, 23 de las 46, la mitad.

Reformas constitucionales

De entre las 29 iniciativas presentadas por el presidente de la República cabe destacar las cinco que significaron reformas o adiciones a la Constitución. La primera reformó los artículos 3, 31 y 73. Sus principales puntos eran: eliminar el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); derogar la fracción III del artículo tercero constitucional que establecía el ingreso al servicio docente a través de concursos de oposición y la presencia de una evaluación obligatoria para el ingreso, promoción y permanencia en el servicio profesional; abrogar la Ley General del Servicio Profesional Docente, entre otros. Esta iniciativa fue acompañada por la mayoría de los integrantes de todos los partidos políticos, excepto el PAN.

La segunda iniciativa se relaciona con la prohibición de la exención y condonación de impuestos, por lo que se reformó el primer párrafo del artículo 28. La votación de esta iniciativa únicamente tuvo 33 votos en contra del PRI. Posteriormente, el Ejecutivo envió una iniciativa para reformar los artículos 116 y 127 en materia de los límites nominales a la remuneración que perciben los servidores públicos. Además, buscaba derogar los artículos que establecían que la remuneración de los ministros, magistrados y jueces no podría ser disminuida durante su cargo. La votación de esta

iniciativa tuvo varias particularidades. Por un lado, únicamente tuvo 12 votos en contra (uno del PAN y 11 del PRI), pero por otro, tuvo un número poco común de abstenciones: 99, incluyendo 64 del PAN.

La reforma del artículo cuarto constitucional, misma que contenía la creación de un Sistema de Salud para el Bienestar y establecía como derecho de las personas mayores de 68 años el recibir una pensión, estuvo acompañada por la votación, además de la coalición gobernante, de los partidos PRI, MC y la mayoría del PRD. En contra solamente votó el PAN. Por último, López Obrador fue proponente de una iniciativa para reformar los artículos 108 y 111; con ella se estableció la posibilidad de imputar y juzgar al presidente por delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano. Fue aprobada por 420 votos a favor y cero en contra. Solamente 15 diputados pertenecientes a la fracción panista se abstuvieron. A continuación, se muestra el sentido de la votación de las cinco reformas constitucionales referidas.

Cuadro 12

Sentido de la votación de las bancadas parlamentarias respecto de las iniciativas de reforma constitucional presentadas por el presidente

Iniciativa	Sentido de la votación por partido							
	Morena	PT	PVEM	PES	PAN	PRI	MC	PRD
Reforma educativa	A favor	A favor	A favor	A favor	En contra	A favor	A favor	A favor
Prohibición de condonación y exención de impuestos	A favor	A favor	A favor	A favor	A favor	En contra	A favor	A favor
Límites a la remuneración de los servidores públicos	A favor	A favor	A favor	A favor	Abstención	División de la bancada*	A favor	Abstención
Sistema de Salud para el Bienestar	A favor	A favor	A favor	A favor	En contra	A favor	A favor	A favor
Fuero presidencial	A favor	A favor	A favor	A favor	A favor	A favor	A favor	A favor

*Votos a favor, en contra y abstenciones.

Fuente: elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2021a).

Como se mostró en otro apartado, el presidente de la República contó con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. La cantidad se movió a lo largo de la Legislatura derivado de diputados que cambiaron de grupo parlamentario, como también cambió la conformación de la coalición legislativa gobernante (Morena, PT, PVEM y PES), situándose entre 316 y hasta 330 asientos. Es decir, no siempre tuvo garantizada la mayoría calificada, para la que se requieren dos terceras partes del total. Sin embargo, debe considerarse que se necesita para aprobar reformas constitucionales la mayoría calificada con base en los miembros presentes. Al no estar presentes la totalidad de los diputados, la cifra para obtener las dos terceras partes bajó considerablemente como se observa en el siguiente Cuadro 13.

Cuadro 13

Miembros presentes al momento de votarse las iniciativas de reforma constitucional presentadas por el presidente

Iniciativa	A favor	En contra	Abstención	Miembros presentes	Mayoría calificada de los presentes	Miembros presentes de la coalición oficialista
Reforma educativa	396	68	1	465	310	310
Prohibición de condonación y exención de impuestos	398	33	0	431	288	289
Límites a la remuneración de los servidores públicos	318	12	99	429	286	286
Sistema de Salud para el Bienestar	385	49	18	452	302	312
Fuero presidencial	420	0	15	435	290	301

Fuente: elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2021a).

De manera que el presidente contó con la mayoría calificada necesaria para aprobar sus iniciativas de reforma constitucional. Además, resulta pertinente señalar que en la totalidad de estas iniciativas fue respaldado por lo menos por un grupo parlamentario de oposición. De hecho, la gran mayoría de las iniciativas referidas, cuatro de cinco, fueron acompañadas por lo menos por tres de los cuatro partidos opositores a Morena. En el caso de la iniciativa referente a la eliminación del fuero presidencial fue votada a favor por la mayoría de los integrantes de los cuatro partidos de oposición.

A manera de conclusión

En el presente capítulo se mostró cuál ha sido el desempeño tanto del Congreso como del Poder Ejecutivo en materia legislativa en un entorno de gobierno unificado. Después de poco más de 20 años se vive un regreso a un modelo en el que el presidente en turno cuenta con una mayoría que lo respalda en el Poder Legislativo, lo que supone un cambio radical respecto de lo que se vivió en los primeros años de la alternancia, cuando los presidentes se vieron en la necesidad de negociar para alcanzar una mayoría con la que no contaban que les permitiera avanzar sus iniciativas.

La emergencia de Morena, el partido fundado por el presidente López Obrador, significó un cambio radical respecto de la concentración de legisladores que imperó por más de 25 años y que tuvo como actores principales al PAN, PRI y PRD. En 2018 logró reunir una mayoría de 256 diputados, pese a que, de acuerdo con el INE y el TEPJF, ésta debió ser de apenas 188 si se consideran estrictamente sus resultados electorales.

En este nuevo contexto, la Cámara de Diputados fue capaz de recibir 6,849 iniciativas y procesar de manera positiva 1,087 (15.87%). En cuanto al volumen total de iniciativas presentadas, los partidos con mayor participación fueron Morena con 31.39%, PAN con 14.86% y MC con 11.86%. El dato a destacar, sin embargo, tiene que ver con que con los partidos con mayores posibilidades de éxito fueron no sólo Morena (15.30%), sino también el PES (17.20%), el PRI (15.19%) y el PAN (14.54%).

Lo anterior es evidencia contundente sobre lo que señala Valencia (2013), que la aprobación de reformas con el apoyo de distintos grupos parlamentarios deja en evidencia un ambiente de negociación y discusión que tiene como resultado un gobierno de responsabilidades compartidas. Una de las reglas de la democracia es la de la mayoría, y es legítimo que Morena la utilice para avanzar sus reformas y las de su aliado natural, el presidente López Obrador. Sin embargo, y pese a un entorno de gobierno unificado, lo anteriormente expuesto demuestra que existió una inclusión de grupos opositores en reformas trascendentales.

Del total de iniciativas presentadas, el presidente de la República envió 29, de las que le fueron aprobadas 27 (93.10%). De éstas, cinco significaron reformas o adiciones a la Constitución: reforma educativa, prohibición de condonación y exención de impuestos, límites a la remuneración de los servidores públicos, Sistema de Salud para el Bienestar y fuero presidencial. En los cinco casos contó con el respaldo de por lo menos algunos de los grupos parlamentarios opositores, superando así el requisito de la mayoría calificada para la aprobación de cambios constitucionales.

Queda en la agenda de investigación seguir profundizando sobre el trabajo legislativo en condiciones de gobierno unificado. Falta revisar, por ejemplo, el nivel de relevancia de las iniciativas aprobadas a los diferentes partidos, en especial a los de oposición. Una cosa más es analizar el trabajo de la LXV Legislatura, en la que el presidente López Obrador presenta un contingente de aliados más reducido y se puede anticipar una posición más beligerante de la oposición rumbo a la sucesión presidencial de 2024.

Referencias

- Alcántara Sáez, M., García Montero, M., y Sánchez López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. España: Universidad de Salamanca.
- Béjar Algazi, L. (2009a). El Congreso de la Unión: una pieza clave en el cambio. En I. Bizberg y L. Meyer (coords.). *Una historia contemporánea de México: las instituciones* (pp. 91-117). México: Océano, El Colegio de México.

- Béjar Algazi, L. (2009b). Élités parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones. En L. Béjar Algazi (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones* (pp. 65-97). México: UNAM, Congreso del Estado Libre y Soberano de México, Miguel Ángel Porrúa.
- Blondel, J. (2006). Evaluando el poder efectivo de los Congresos. *Política*, 47, 9-26.
- Bonifaz Alfonzo, L. (2017). *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho*. México: FCE.
- Cámara de Diputados. (2022). Infopal. Recuperado de <https://web.diputados.gob.mx/inicio/infopal>
- . (2021a). Sistema de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal). Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXIV.html
- . (2021b). Listado de comisiones ordinarias. Recuperado de http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/listado_de_comisioneslxiv.php?tct=1
- Casar, M. A. (2002). Las bases político-institucionales del poder presidencial en México. En C. Elizondo Mayer-Serra y B. Nacif Hernández (comps.). *Lecturas sobre el cambio político en México* (pp. 41-78). México: FCE.
- Cox, G., y Morgenstern, S. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 41(163), 373-393.
- Escamilla Cadena, A. y Aguilar Rodríguez, R. M. (2020). Los controles del Congreso al Poder Ejecutivo en México: 2018-2019. *Polis*, 16(2), 91-119.
- Espinoza Toledo, R. y Miguel Cárdenas, M. (2010). El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006). En M. P. Rennella y V. M. Loira (comps.). *El Poder Legislativo. Cuestiones de organización y funcionamiento* (pp. 81-100). Buenos Aires: Fabián J. Di Plácido.
- Ferraro, A. (2018). Presidencialismo administrativo y modelos de Estado en América Latina: hacia una revisión general de la supervisión legis-

- lativa. En R. Velázquez López Velarde (coord.). *Supervisión legislativa en América Latina* (pp. 61-105). México: CIDE, FCE.
- García Roca, J. (2000). Del principio de la división de poderes. *Revista de Estudios Políticos*, 108, 41-75.
- Gilas, K. M. (2016). *El abanico de la representación política: variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- INE. (2018). Cómputos distritales 2018. Recuperado de <https://compu-tos2018.ine.mx/#/diputaciones/nacional/1/3/1/2>
- . (2015). Cómputos distritales. Elección de diputados federales 2015. Recuperado de <http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>
- Integralia (2021). Décimo reporte legislativo. Recuperado de <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/08/Décimo-Reporte-Legislativo-Integralia-LXIV-Legislatura-2018-2021-2.pdf>
- Jiménez Badillo, M. (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México: Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa.
- LOCGEUM (2019). Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_080519.pdf
- Morán-Torres, E. F. (2017). Transfuguismo: dicotomía entre la lealtad partidaria y la participación política. Una visión desde los precedentes judiciales en México. *Dikaion Revista de Fundamentación Jurídica*, 26(1), 84-106.
- Nacif, B. (2007). Para entender las instituciones políticas del México democrático. Documentos de trabajo (194). México: CIDE.
- Navarrete Vela, J. P., y Espinoza Toledo, R. (2017). Morena en las elecciones federales de 2015. *Estudios Políticos*, 40, 71-103.
- Puente, K. (2009). De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano. En L. Béjar Algazi (coord.). *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo*

- en comisiones* (pp. 99-127). México: UNAM, Congreso del Estado Libre y Soberano de México, Miguel Ángel Porrúa.
- Valdés, L. (2016). Sistemas electorales y de partidos. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. México: IFE. Recuperado de https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm
- Valencia Escamilla, L. (2013). Equilibrio de poderes, cooperación y la conformación de gobiernos de coalición en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 6(11), 7-44.
- Velázquez López Velarde, R. (2018). ¿La democracia incrementó la supervisión legislativa? Prácticas informales entre la burocracia y el Poder Legislativo en México. En R. Velázquez López Velarde (coord.). *Supervisión legislativa en América Latina* (pp. 243-284). México: CIDE, FCE.
- . (2020). El análisis de políticas públicas en la Cámara de Diputados. En J. L. Méndez y M. I. Dussauge Laguna (Eds.). *El análisis de las políticas públicas en México* (pp. 173-201). México: El Colegio de México, CIDE.
- Zamitiz Gamboa, H. (2019). Del pluralismo al “Pacto por México”: las reformas estructurales aprobadas por el Congreso en los últimos 20 años. En R. M. Mirón Lince y L. Béjar Algazi (coords.). *Dos décadas sin mayoría. El impacto del pluralismo en el Congreso* (pp. 149-170). México: UNAM, La Biblioteca.

Los partidos en el Poder Legislativo: dilemas, actuación y relaciones entre las bancadas parlamentarias en la Cámara de Diputados durante la LXIV legislatura (2018-2021)

ANDREA BUSSOLETTI

Resumen

El presente trabajo se enfoca en analizar el comportamiento estratégico de los partidos políticos mexicanos en la LXIV Legislatura (2018-2021), con la finalidad de realizar un análisis histórico que abarca algunos momentos decisivos en la actuación de los grupos parlamentarios en las principales coyunturas y al mismo tiempo de presentar perspectiva agregada que permita hacer una interpretación general del período analizado. El propósito del estudio es evidenciar cuáles novedades indujo la afirmación del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) como primer partido por votos a nivel federal y detectar tendencias de largo plazo de la vida política nacional.

Palabras clave: partidos políticos, sistema de partidos, gobierno unificado.

Abstract:

This paper focuses on analyzing the strategic behavior of Mexican political parties in the LXIV Legislature (2018-2021), in order to carry out a historical analysis that covers some decisive moments in the performance of parliamentary groups in the main conjunctures and at the same time to present an aggregate perspective that allows a general interpretation of the analyzed period. The purpose of the study is to show what novelties induced the affirmation of the National Regeneration Movement (Mo-

rena) as the first party by votes at the federal level and to detect long-term trends in national political life.

Keywords: political parties, party system, unified government.

Introducción

El 2 de junio de 2018, una vez concluida la elección para la renovación de la Presidencia de la República mexicana y de los integrantes del Congreso de la Unión, el sistema político mexicano pareció atravesar un momento de ruptura en su historia reciente. El regreso a un escenario de gobierno unificado después de más de veinte años –la última legislatura en que el presidente contaba también con la mayoría absoluta en el Congreso fue la LVI entre 1994 y 1997 bajo el gobierno de Ernesto Zedillo– fue visto en el inmediato como una señal preocupante y una potencial condición para un retroceso autoritario en el país.

A tres años de distancia de aquella coyuntura, concluida la LXIV legislatura (2018-2021), es posible trazar un balance para ver qué tanto de esta preocupación se reveló fundamentada. En términos generales las asambleas del poder legislativo son un importante instrumento para poder comprender cómo evoluciona el sistema de partidos de un país, dando indicaciones para analizar las relaciones de fuerzas entre ellos a la luz de la actuación de sus respectivos grupos parlamentarios. En el caso específico analizado es posible ver cómo la legislatura que concluyó en el mayo de 2021 representa un objeto de estudio atractivo para tratar de ver si efectivamente se cumplió el retroceso autoritario imaginado por algunos o si, a la inversa, el escenario de gobierno unificado no ha alterado de manera significativa el rol del Congreso como contrapeso institucional a las decisiones planteadas e implementadas por el Gobierno federal.

El presente trabajo se pone como objetivo hacer una descripción de la LXIV legislatura, orientada a evidenciar cómo han evolucionado las relaciones entre los ocho partidos representados en la Cámara de Diputados. Este esfuerzo ha sido posible gracias a una pluralidad de fuentes que permiten acceder a información sobre el trabajo realizado al interior del poder legislativo a nivel nacional: en primer lugar, los sitios web de la

Cámara de Diputados, que permiten reconstruir en su totalidad la evolución del Congreso, tanto en su integración como en su trabajo cotidiano. Además, dos fuentes estratégicas fueron los informes de Integralia Consultores y de Buró Parlamentario, quienes realizan cortes a intervalos regulares que ayudan a tener primeras aproximaciones a la comprensión de las dinámicas políticas internas al Congreso. A estos se suma una revisión hemerográfica a lo largo del período analizado, que permite complementar la información en relación con acontecimientos, coyunturas y declaraciones de líderes políticos externos a la labor del Congreso, pero relacionada a los temas debatidos en las asambleas del Poder Legislativo.

Para lograr este objetivo el capítulo a continuación se articula en cuatro apartados: el primero de ellos se enfoca a proveer de las bases teóricas de la literatura politológica que muestran cómo el estudio de los grupos parlamentarios representa una componente de primaria importancia para comprender a los partidos políticos, tanto en su actuación individual, como en sus interacciones sistémicas. El segundo apartado presenta una panorámica del arranque de la legislatura y en particular del mapa político heredado de los resultados de la elección de 2018. Sucesivamente, en la tercera sección se hace un recuento de los momentos de la legislatura analizada que tuvieron un efecto de modificación en las relaciones internas al sistema de partidos mexicano. A ello sigue un cuarto bloque que analiza en bloque la entera legislatura enfocándose en el comportamiento de voto agregado de los grupos parlamentarios de mayoría y de oposición. Después de eso, en la sección de consideraciones finales se presentan algunas posibles líneas de interpretación de los fenómenos políticos que han caracterizado la LXIV legislatura, a la luz de las evidencias presentadas en el mismo capítulo; así mismo plantea algunos de los posibles escenarios futuros tomando en cuenta los resultados del proceso electoral de 2021 y los acontecimientos del primer año de la LXV legislatura, dejando abierta al lector la posibilidad de validar estas consideraciones en los años a venir, dependiendo de las futuras coyunturas políticas y de las decisiones de sus protagonistas.

El poder legislativo como reflejo del sistema de partidos

El partido político en su acepción contemporánea es una organización con una historia relativamente breve, que tiende a tener sus orígenes en la segunda mitad del siglo XIX, en el contexto de constitución de los primeros sistemas de democracia liberal en Estados Unidos y Europa Occidental. En la genealogía de las formas partidistas que comúnmente se encuentran en la literatura politológica la primera expresión en este sentido es el *partido de notables*: una peculiaridad de este modelo consiste en el origen parlamentario del partido mismo. En otras palabras, el partido nace como organización que reúne a diputados que comparten intereses, estrategias y posturas públicas dentro de la Asamblea representativa. En este escenario el partido político actúa a final de cuentas como un comité electoral, que se activa en ocasión de las campañas para la renovación del poder legislativo, mientras en el resto del tiempo su presencia se manifiesta dentro del aula, bajo la forma del grupo parlamentario. Con la afirmación de los partidos de masa (Duverger, 2006) en la transición entre siglo XIX y siglo XX la relación entre partido y grupo parlamentario cambia, con una marcada inversión de roles: el primero se convierte en el principal centro de la elaboración política, ideológica y propagandística, mientras el segundo pierde de centralidad y se convierte a su vez en un brazo operativo del primero.

La evolución más reciente de los partidos políticos y en particular la tendencia a la cartelización de los mismos ha puesto en crisis el modelo del partido de masa después de máximo auge al principio del siglo XX y en cierta medida ha vuelto a devolver un peso mayor al rol de los notables y en general de los liderazgos en la contienda política-electoral. El deseo de ser *catch-all*, es decir de atrapar todos los cargos públicos posibles (Kirchheimer, 1966) y la transformación de algunos partidos en franquicias (Kenneth Carty, 2004) que disponen de una identidad de marca y la asignan según acuerdos con élites políticas locales que pueden constantemente ser renovados y modificados modifica una vez más la relación entre partido y grupo parlamentario: si bien no se asiste al regreso a esquemas típicos del siglo XIX es también evidente cómo el

debilitamiento de la disciplina partidista y el desgaste de imagen y organizativo de los partidos vuelven a devolver un mayor peso al espacio representativo: el grupo parlamentario como tal sigue actuando en una relación de subalternidad al partido político, aún más evidente cuando se dirige la observación hacia las fuerzas políticas que ejercen función de gobierno. No obstante se puede observar cómo los partidos tienen cada vez más dificultad a ejercer un control rígido hacia sus propios diputados, a punto de observar con cada vez más frecuencia comportamientos de votos de diputados y senadores desalineados a las indicaciones de su propio grupo y fenómenos de transfuguismo parlamentario individuales o en bloque que cambian el mapa de las relaciones de fuerzas entre los grupos parlamentarios sin ser la consecuencia directa de un pronunciamiento electoral de la ciudadanía. Por décadas el partido, a través del grupo parlamentario había sido la instancia dedicada a resolver el dilema de la representación identificado por Pitkin (1985) entre delegado y albacea. Los partidos, en nombre de una precisa identidad ideológica, eran las organizaciones encargadas de indicar a los electos qué acciones llevar a cabo y sobre todo cómo votar cuando la asamblea estaba llamada a tomar decisiones trascendentes en materia de políticas públicas, evitando para el diputado o diputada el problema de establecer que priorizar entre los intereses particulares de sus propios electores y la necesidad de tomar en consideración y atender también las demandas provenientes de las demás fuerzas sociales y políticas.

El estudio de las conductas de los grupos parlamentarios permite conocer la actuación de los partidos en una esfera donde la dimensión propagandística y retórica de la política, que podemos encontrar cotidianamente en los medios de comunicación y con mayor intensidad en los períodos de campaña electorales, coexiste con una dimensión concreta de toma de decisiones, donde es posible ver que proponen, discuten, aprueban y/o rechazan y al fin aprueban en las instituciones del poder legislativo. La información puesta a disposición por los repositorios de la Cámara de Diputados y del Senado de la República permiten ir más allá de la polémica política coyuntural, para ver la capacidad de los par-

tidos de construir consenso, tanto en términos cuantitativos en relación con los resultados de las votaciones en el pleno, como desde un punto de vista cualitativo, en relación con los temas e iniciativas legislativas más relevantes durante el período legislativo. El análisis cuantitativo permite generar interpretaciones sobre la naturaleza del sistema de partidos en el país, más allá de las conductas particulares de los actores involucrados; al contrario el recuento de la actividad en el Congreso permite contribuir a enriquecer la disciplina de la historia de los partidos políticos desde una vista general que también puede alimentarse de las contribuciones de los trabajos recientes de estudiosos que han analizado en específico los principales partidos políticos mexicanos como Navarrete Vela (2021) en el caso del PRD y de Morena (2020), de Bussoletti (2021) y Hernández en el caso del PAN (2013) y de Langston sobre el PRI (2017).

El sistema de partidos mexicano durante la LXIV legislatura

La elección presidencial de 2018 registró un elemento de novedad en comparación con sus antecedentes en 2006 y 2012: el resultado de la votación fue inmediatamente reconocido de manera unánime por las fuerzas políticas, sin que se vislumbraron inconformidades por parte de candidatos y partidos. El amplio margen de victoria de Andrés Manuel López Obrador (Díaz Jiménez y León Ganatios, 2019), candidato de la coalición Juntos Hacemos Historia, sobre el segundo candidato más votado, es decir el abanderado de Por México al Frente, Ricardo Anaya —más de 30% votos de diferencia no daba espacio para cuestionamientos de fraudes manipulación de la voluntad de los electores mexicanos. El marcado liderazgo de AMLO se tradujo en un triunfo generalizado de Morena, que cerró la elección para la Cámara de Diputados con un 38% de votos sobre el total de los sufragios emitidos. A ello se sumaba, a nivel subnacional, una serie de victorias en elecciones para la renovación de

los congresos locales y un total de cuatro gubernaturas ganadas sobre las ocho renovadas en el proceso electoral¹.

Sin embargo, más allá de la penetración de Morena en los estados después de las primeras dificultades en los procesos electorales de 2015 y 2016, el dato que más destacó y generó el interés y preocupaciones de los analistas políticos fue el regreso a un escenario de gobierno unificado, que no se registraba desde la primera mitad del sexenio de Ernesto Zedillo, último gobierno previo a la alternancia electoral del año 2000. Por dos décadas los presidentes que se sucedieron no pudieron contar con el favor de la mayoría absoluta de diputados y senadores, lo que –al menos teóricamente– representaba una mayor limitación a sus facultades. Cabe destacar que este rol de contrapeso por parte del Congreso no siempre siguió este patrón: por ejemplo en la LXII legislatura el entonces presidente Enrique Peña Nieto, pese al hecho de contar con 214 diputados de su propio partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue caracterizada por una marcada disponibilidad del Congreso a aprobar las iniciativas legislativas presidenciales, en nombre de la implementación del así llamado *Pacto por México*, es decir el acuerdo entre los tres grupos parlamentarios más amplio (en aquel entonces PRI, PAN y PRD). Aun así el caso de las *reformas estructurales* del período 2012–2015 parece representar una excepción, por lo menos en el discurso político: en las legislaturas anteriores los presidentes del Partido Acción Nacional (PAN) y en particular Vicente Fox expresaron seguido su inconformidad por la escasa

¹ Morena ganó en 2018 las gubernaturas de Chiapas, Veracruz y Tabasco, a la que se suma el estado de Morelos, donde se impuso el candidato Cuauhtémoc Blanco, del Partido Encuentro Social, apoyado por la coalición Juntos Haremos Historia integrada también por Morena y PT. Cabe destacar también que, en Puebla, el resultado de la elección fue objeto de impugnación por el candidato de Morena Miguel Barbosa. La elección fue repetida en 2019, después de una controversia judicial y del fallecimiento de Martha Erika Alonso, candidata del PAN que había resultado ganadora en el conteo de votos en 2018. En la nueva votación para la renovación del gobierno estatal en 2019, Morena ganó el gobierno del estado.

disponibilidad del Congreso para aprobar las políticas presidenciales, lo que en el espacio mediático parecía afirmar un creciente protagonismo del poder legislativo en su rol de contrapeso al poder del Jefe de Estado.

Tabla 1. Diputados del partido del presidente en la Cámara de Diputados en el período 1994-2018

Presidente	Legislatura	Diputados
Ernesto Zedillo (PRI)	1994-1997	330
	1997-2000	239
Vicente Fox Quezada (PAN)	2000-2003	206
	2003-2006	151
Felipe Calderón Hinojosa (PAN)	2006-2009	206
	2009-2012	141
Enrique Peña Nieto (PRI)	2012-2015	214
	2015-2018	203
Andrés Manuel López Obrador (Morena)	2018-2021	256

Fuente: Integralia Consultores (2021, p. 8).

El dato de 256 diputados morenistas en la Cámara puede proyectar la apariencia de un escenario de gobierno sí unificado, pero con un amplio espacio para las fuerzas de oposición en una relación casi paritaria entre ellas y el partido de mayoría. En realidad, esta lectura no es correcta, debido a que omitiría un factor de suma importancia: la presencia de las coaliciones electorales. Por primera vez en la historia de las elecciones federales mexicanas todos los partidos que participaron en la contienda para la renovación de la Presidencia de la República y de los integrantes del Poder Legislativo decidieron formar parte de alguna coalición y ninguna fuerza política decidió correr en solitario. Todo esto se tradujo en la presencia de tres grandes coaliciones: la ganadora resultó ser Juntos Haremos Historia, integrada por Morena, PT y PES, seguida por la alianza Por México al Frente (suma de PAN, PRD y MC); en tercer lugar, quedó Todos por México, en la que se unieron PRI, PVEM y PANAL (Tabla 2).

Tabla 2. Distribución de diputados por coalición partidista al principio de la LXIV legislatura (2018-2021)

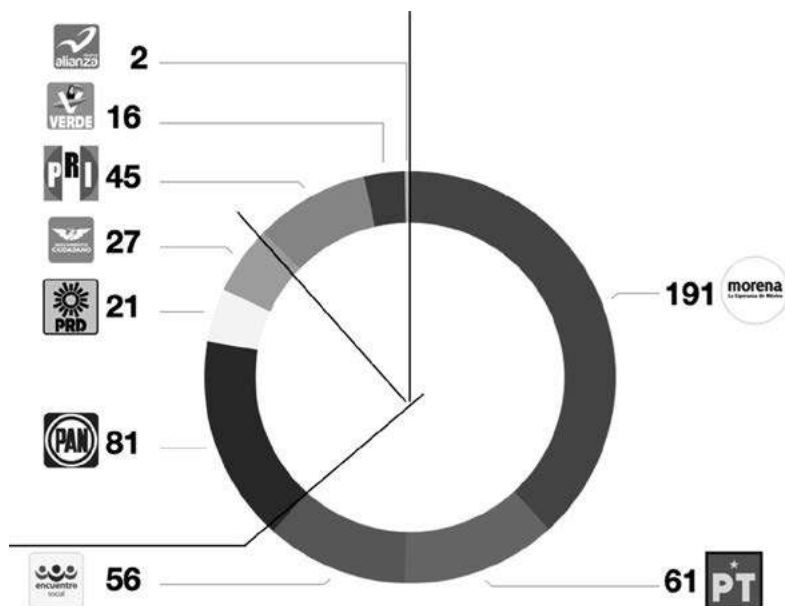
Alianza	Integrantes	Diputados electos
Juntos Haremos Historia	Morena -PT-PES	308
Por México al Frente	PAN-PRD-MC	129
Todos por México	PRI-PVEM-PANAL	63

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2018).

Un análisis detallado del resultado electoral por coalición permite ver desde luego la verdadera consistencia de la mayoría parlamentaria que apoyaría al gobierno de AMLO en el período entre 2018 y 2021: una vez que el INE concluyó el conteo de los votos y proclamó los resultados oficiales Juntos Hacemos Historia pudo contar con un total de 308 electos, es decir, el 61.6% de los miembros de la Cámara de Diputados, lo que representaba un amplio margen de maniobra parlamentaria para el presidente. Esta mayoría se enfrentaba además a una oposición fragmentada desde luego en dos coaliciones, cuyo destino en la legislatura era incierto, por una serie de razones. En primer lugar, los antecedentes políticos mexicano mostraban una marcada tendencia a la reducción del rol de las alianzas o inclusive a su desaparición durante el período legislativo. A este argumento puede agregarse otro aspecto importante: las delegaciones parlamentarias de algunos partidos de oposición (en particular las del PRI y de MC) podían ser pivótales, es decir proveer el número decisivo de diputados para que la mayoría de gobierno alcanzara aquel 66% de los votos necesarios a la aprobación de reformas de la constitución. Estas premisas inducían a los observadores más críticos a preocuparse por un retroceso autoritario y a un regreso a un sistema de *partido hegemónico* (Sartori, 2005) en el país.

Aun en presencia de tan amplia ventaja electoral y en escaños por parte de la coalición ganadora el sistema político parecía mostrar una situación de pluralismo partidista, con un total de 8 partidos representados, a los que se sumaba un octavo, el PANAL, que logró la elección de dos integrantes, lo que no le permitió conformar un propio grupo en el Congreso.

Gráfica 1. Composición de la Cámara de Diputados en la LXIV antes de la integración del Congreso



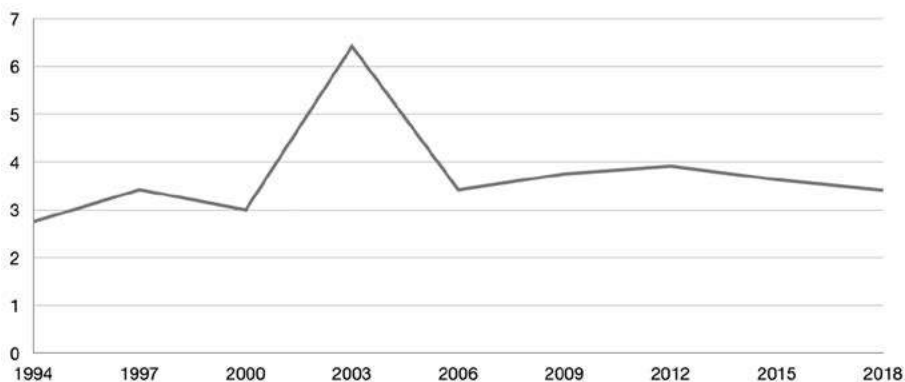
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2018).

Una vez más es oportuno hacer mención del rol de las coaliciones electorales para comprender una serie de aspectos aparentemente anómalos, en particular la desproporcionalidad de electos entre partidos menores. Por ejemplo, se observa que tanto el PES como el PANAL no alcanzaron el umbral del 3% de votos nacionales emitidos necesarios para conservar el registro (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2014); sin embargo, el primero obtuvo un total de 56 electos, lo que proyectaba al menos inicialmente como el cuarto grupo parlamentario por cantidad de integrantes, mientras el segundo con sólo 2 electos estaba destinado a una inmediata desaparición del mapa político nacional. Otra anomalía a primera vista se nota al comparar el Partido Verde con el PT: en este caso el primero obtiene una mayor cantidad de votos (4.8% contra el 3.9%) pero en cuanto a escaños el segundo obtiene una cantidad de

electos que supera por cuatro veces la del primero (61 el PT, 16 el PVEM). Estas aparentes contradicciones se explican en virtud de la presencia de las coaliciones y en particular de los mecanismos que la misma normatividad establece para su creación: los partidos que suscriben dichos acuerdos están llamados a registrar ante el organismo electoral un convenio en el que se indique la repartición por partido de todas las candidaturas en común. Dependiendo del contenido, los acuerdos de coalición pueden favorecer a los partidos minoritarios, dando ellos una mayor cantidad de candidaturas con posibilidad de ganar en la votación para los cargos de mayoría relativa, según lo que se conoce como la *proporcionalización del voto de mayoría* (Bartolini y D'Alimonte, 1994).

En el caso específico de la LXIV Legislatura lo que se pudo registrar fue una amplia disposición de Morena a otorgar candidaturas a sus aliados, según una proporción en la que tanto el PES como el PT pudieron contar con un 25% de ellas. Tan amplia asignación de candidatos, sumada a los amplios sufragios obtenidos por Morena permitió a sus aliados contar con una evidente sobrerrepresentación en el Congreso. En términos generales de conformación del sistema de partidos, la distribución de fuerzas parecía proyectar la imagen de una asamblea plural, pero la realidad mostraba una reducción del número de actores relevantes. Desde una medición meramente cuantitativa se nota que al aplicar la fórmula para el cálculo de Número Efectivo de Partidos NEP (Laakso y Taagepera, 1979) este valor registra una reducción sensible en comparación con los períodos legislativos anteriores más cercanos (Gráfica 2). Si a esto se suma, desde la perspectiva del análisis cualitativo, el hecho que los partidos aliados de Morena en 2018 se mostraban a los ojos de la opinión pública mexicana más como partidos satélites que como organizaciones con una línea política original, podemos entender como la realidad de fondo parecía encaminarse hacia una reducción o limitación de facto de este mismo pluralismo.

Gráfica 2. Número efectivo de partidos (NEP) en la Cámara de Diputados durante el período 1994-2018



Fuentes: Palma Cabrera y Osornio Guerrero (2019, p. 122) para los datos de 1994 a 2015. El valor de 2018 es de elaboración propia con datos Integralia Consultores (2021, p. 11).

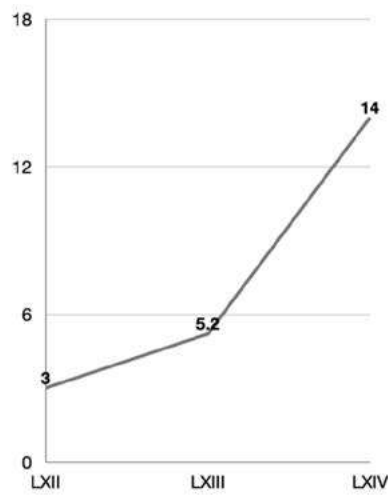
La Cámara de Diputados como reflejo del sistema de partidos durante la LXIV Legislatura

La posición de fuerza de Morena se sustentaba también por el estatus en que se encontraban las fuerzas de oposición después de la elección. PAN y PRI además de haber sido derrotados con amplio margen en términos de votos se veían también reducidos drásticamente en cuanto a sus representaciones al interior de la asamblea legislativa. La suma de los dos factores antes mencionados —el resultado electoral y la repartición de candidaturas en los convenios de coalición— provocaron una situación sorprendente con el grupo parlamentario del PAN segundo por cantidad de integrantes electos (81), seguido por la bancada del PT (61) y de Encuentro Social (56). El PRI, es decir la fuerza política que había gobernado en el sexenio anterior se reducía a cuarta fuerza con un total de 45 diputados.

Este escenario tuvo una duración efímera: de hecho, la LXIV Legislatura se caracterizó desde su principio por la marcada presencia de un fenómeno que en las legislaturas había tenido una relevancia mucho menor: el transfuguismo parlamentario. Este fenómeno entendido en la literatura como la situación de alguien que *ocupa una ubicación parlamen-*

taria distinta a la que le correspondería según su adscripción político-electoral (Tomás Mallén, 2002, p. 34), cuya finalidad *no es ir por el cargo de elección popular (porque ya lo tiene), sino por un espacio parlamentario diferente al que lo llevó a la representación política* (Ríos Vega, 2009, p. 256). Este tipo de escenario que desde una perspectiva teórica acompaña cualquier tipo de contexto político ha adquirido una mayor relevancia en tiempos recientes, tanto en su forma parlamentaria como en la electoral (Bussoletti, 2019). La presencia del transfuguismo parlamentario tuvo en la pasada legislatura un impacto mayor que en las pasadas, convirtiéndose en un fenómeno digno de observación, como muestra la Gráfica 3.

Gráfica 3. Porcentaje de Transfuguismo parlamentario en la Cámara de Diputados (2012-2021)



Fuente: Integralia Consultores (2021, p. 11).

La tendencia de los diputados a cambiarse de partidos siguió algunas directrices fáciles de identificar que son reveladores de las relaciones internas al sistema de partidos que surgió en México después de la elección de 2018. El primer gran *flujo migratorio* en este sentido se realizó antes de que los diputados tomaran posesión de sus cargos: entre julio y sep-

tiembre de 2018 una relevante cantidad de electos cambió su filiación partidista. En particular esta tendencia se observó con mayor frecuencia en el caso de los dos partidos menores de la coalición Juntos Haremos Historia. En el verano de 2018 la bancada del PT se redujo de la mitad de sus integrantes, que pasaron de 61 a 29 al principio de la legislatura, mientras que el PES arrancó formalmente la legislatura con una bancada de 31 integrantes después de haber obtenido un total de 56 diputados una vez concluidas las votaciones. Este flujo de diputados no modificó la distribución de fuerzas entre gobierno y oposición, tratándose principalmente de un movimiento de fichas interno a la mayoría parlamentaria en apoyo a la presidencia de López Obrador. Los 32 diputados que dejaron las filas del PT y los 25 que salieron del PES se incorporaron en su totalidad en la bancada de Morena, garantizando al partido del presidente un total de 248, lo que otorgaba a esta fuerza política una gran ventaja sobre todos los demás grupos parlamentarios y al mismo tiempo la acercaba a la mayoría absoluta en la cámara baja.

Tabla 3. Transfuguismo parlamentario en la Cámara de Diputados en la LXIV Legislatura (2018-2021)

Partido	Diputados electos	Diputaciones al principio de legislatura	Diputaciones al final de legislatura	Saldo
Morena	191	248	256	+65
PAN	81	79	79	-2
PT	61	29	47	-14
PES	56	31	20	-36
PRI	45	47	48	+3
MC	27	28	25	-2
PRD	21	20	11	-10
PVEM	16	16	11	-5
Independientes	2	2	3	+1

Fuentes: Instituto Nacional Electoral (2018) e Interalia Consultores (2021, p. 11).

El objetivo de alcanzar la mayoría absoluta fue alcanzado por Morena en las primeras sesiones de la LXIV Legislatura, pero en esta ocasión un rol decisivo lo tuvieron los diputados de otra fuerza política, es decir el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). En septiembre de 2018 cinco diputados dejaron el PVEM para unirse a las filas de Morena, lo que permitió a este último de alcanzar un total de 253 diputados: haber obtenido este resultado significó la posibilidad para el partido de gobierno de ejercer la presidencia de la Junta de Coordinación Política por toda la duración de la legislatura (*El Financiero*, 2018, 5 de septiembre). Es importante tomar en consideración que esta coyuntura no fue el resultado de tensiones o hasta de una ruptura de la unidad interna al Partido Verde: al contrario, la operación fue el producto de un acuerdo entre los dos partidos, con el PVEM que cedía sus diputados para obtener en cambio el voto favorable de la bancada de Morena en el Senado sobre la solicitud de licencia de Manuel Velasco Coello, para concluir ejerciendo su cargo de Gobernador del estado de Chiapas.

El intercambio de favores entre Morena y PVEM representaba en efecto un cambio de la geografía política nacional que evidenciaba la ruptura de la alianza Todos por México. El Partido Verde había sido un aliado constante para el PRI desde el proceso electoral federal de 2006, pero el evidente declive de este último (Langston, 2017) indujo al PVEM a buscar otros referentes para la construcción de alianzas estratégicas. Fue así que sobre la lealtad a su aliado tradicional pesó más la vocación *filo gubernamental*: el Partido Verde había sido antes aliado del PAN en la elección presidencial de 2000, para luego romper con éste y alinearse al PRI por casi dos décadas. A partir de 2018, después de esta coyuntura, Morena y PVEM tuvieron un fuerte acercamiento, como es evidenciado por el comportamiento en la Asamblea de sus grupos parlamentarios: la alianza fue definitivamente formalizada el año siguiente cuando en las elecciones de Baja California, Puebla y Quintana Roo el PVEM fue integrado a la coalición Juntos Haremos Historia. La incorporación del Verde en la mayoría parlamentaria tenía otro efecto importante: con ella el total de los dipu-

tados subía a 324 miembros y se acercaba aún más a la mayoría calificada de 330 para las reformas constitucionales.

El cambio de estrategia del Partido Verde no fue el único caso de ruptura de alianza entre partidos: en agosto de 2018 los tres partidos que habían conformado un año antes el *Frente Ciudadano por México* decidieron disolver la colaboración entre ellos, que según el convenio original hubiera debido continuar al interior del poder legislativo por un período de seis años. Concluido el proceso electoral PAN, PRD y MC prefirieron volver a actuar de manera solitaria, en espera de definir su propio rol en los tres años siguientes. En este aspecto cada uno de ellos persiguió una estrategia distinta: el PAN adquirió para sí el rol de principal alternativa de oposición a las políticas de López Obrador, mientras que sus dos aliados en el proceso electoral de 2018 dieron prueba de mayores incertidumbres. Movimiento Ciudadano empezó la legislatura haciendo declaraciones públicas de apertura hacia Morena –“aquí están nuestros votos” (*El Universal*, 2018) pronunciaban en sus spots del agosto de 2018 los diputados y senadores de este partido– pero con el pasar de los meses esta perspectiva de colaboración no prosperó: por un lado Morena pareció no necesitar del apoyo de esta fuerza política para alcanzar sus objetivos en el poder legislativo, por otro MC tomó progresivamente el rol de segunda oposición competitiva a la del PAN, una fuerza política crítica del Gobierno federal pero que buscaba desprenderse de la alianza con los partidos tradicionales: una postura que se hizo aún más evidente en el proceso electoral que siguió la LXIV legislatura, donde MC intentó presentarse como la tercera vía al bipolarismo que ponía por un lado AMLO-Morena y por otro la alianza de los partidos tradicionales. Una coyuntura ejemplar de como PAN y MC actuaron compitiendo entre ellas para afirmarse en el debate mediático como principal fuerza de oposición se registró durante la pandemia de COVID-19: ambos partidos presentaron denuncias contra del Subsecretario de Salud Hugo López Gatell, en diferentes momentos –MC en julio (*El Financiero*, 2020, 21 de julio), PAN en septiembre (*El Financiero*, 2020, 22 de noviembre)– y por separado: si bien ninguna de las dos prosperó en los meses siguientes el hecho ilustra con claridad cómo

los dos partidos se contendieron el espacio de la oposición al Gobierno federal durante la LXIV Legislatura.

Un discurso diferente vale para el PRD que, a pesar de haber sido drásticamente redimensionado en votos y en su representación en el Congreso, siguió viviendo un nuevo período de conflictos internos. El dilema para el partido del Sol Azteca era entre dar continuidad a la alianza *contra natura* con el PAN (Reynoso y Espinosa, 2017) que le permitió contar con una delegación de 21 diputados federales o si volver a acercarse a AMLO, quien en su momento había sido su presidente y líder carismático hasta 2012. Al final, al nivel de partido prevaleció una línea política orientada a dar continuidad a la colaboración con el PAN como evidenciado de la realización de alianzas electorales en los procesos subnacionales en 2019 y 2020, pero esta opción no fue aceptada por una parte de la clase dirigente del partido: a pocos meses del inicio de la Legislatura en febrero de 2019 un total de 9 diputados, es decir casi la mitad de los integrantes del grupo parlamentario del PRD, abandonaron su bancada, con la mayoría de ellos que transitaron a las filas de Morena. Por lo tanto, la evolución de la legislatura decantó aún más la debilidad del PRD y su condición de satélite del PAN para seguir existiendo en la vida política nacional.

Completa el escenario de la LXIV Legislatura el PRI, que tuvo la difícil tarea de repensar su rol en el sistema de partidos mexicano después de haber perdido la presidencia y de verse relegado al rol de tercera fuerza por votos a nivel nacional. En la historia del PRI esta situación se había presentado ya en 2006, pero una serie de factores permiten afirmar que en 2018 las condiciones en que movía el partido eran más críticas: después de la elección que llevó Felipe Calderón a la presidencia el PRI contaba con un total de 106 diputados en un contexto de gobierno dividido en el que el PAN estaba lejos de contar con la mayoría absoluta en el Congreso (206 diputados), lo que hacía del tricolor un posible pivote de las mayorías parlamentarias. Además, en aquel entonces el PRI expresaba la gran mayoría de las gubernaturas en los estados mexicanos, lo que representaba una posición institucional de suma importancia para condicionar la vida política mexicana. Doce años después el PRI había perdido también

estos recursos: sus diputados no eran decisivos para conformar mayorías en el Congreso –incluso eran menos relevantes en las votaciones para las reformas constitucionales– y el número de gobiernos estatales priistas iba sensiblemente bajando. Ante estas dificultades el grupo dirigente priista dio prueba de solidez: su grupo parlamentario no fue atravesado por crisis interna ni por casos relevantes de transfuguismo y al final de la Legislatura la bancada priista contaba hasta con tres integrantes más en comparación del arranque. No obstante, eso también el PRI tuvo que hacer frente a decisiones estratégicas: la más relevante fue a principios de 2019, cuando la Cámara debatió sobre la reforma constitucional que introducía la Guardia Nacional, es decir una nueva institución pública de seguridad. En esta circunstancia algunos diputados de Morena criticaron la iniciativa por tener un efecto de militarización de la vida mexicana y decidieron abstenerse o ausentarse durante la votación. Ante ello, el voto favorable de los integrantes del grupo parlamentario del PRI se reveló decisivo para alcanzar la mayoría calificada. De ahí en adelante no se registraron otros momentos importantes de convergencia entre Morena y PRI. En particular desde el principio de la pandemia la posición del PRI se hizo cada vez más cercana a la del PAN. En junio de 2020 el presidente de la República denunció un supuesto intento golpista con el nombre de Proyecto BOA (Aristegui Noticias, 2020, 10 de julio), que involucraría a todos los partidos de oposición: desde aquel entonces, si bien los involucrados negaron públicamente la existencia de dicho proyecto, la colaboración entre PRI y PAN se hizo más estrecha, al punto de dar lugar a una coalición electoral en el siguiente proceso electoral de 2021. Con la formalización de la alianza entre los partidos tradicionales como oposición al proyecto de Morena y de sus aliados, el sistema de partidos mexicano cerró la legislatura en 2021 y se encaminaba hacia un modelo de competencia bipolar.

Las estrategias partidistas a través de sus votos: balance de las votaciones de la LXIV Legislatura

Un insumo que permite una mayor comprensión del comportamiento de los partidos políticos es representado por sus votaciones en las asambleas

representativas, es decir en el espacio institucional donde estas organizaciones pueden efectivamente tener una incidencia en los procesos de toma de decisiones con carácter colectivo. También en el apartado anterior se ha mencionado un caso específico, la votación para constitución de la Guardia Nacional, como revelador de las relaciones entre las fuerzas políticas. Por otro lado, la posibilidad de realizar un análisis de carácter agregado permite dar argumentos para la comprensión de los fenómenos políticos observando el total de las votaciones realizadas en el pleno. Para realizar este tipo de interpretación resultan sumamente útiles los datos publicados por Buró Parlamentario en su Informe Final de la LXIV Legislatura. En la evaluación del total de las votaciones destacan una vez más las tendencias de los partidos a colaborar o menos con Morena y, por ende, con la línea política del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador (Tabla 4).

Tabla 4. Concordancia con las votaciones de Morena de los grupos parlamentarios en la LXIV en la Cámara de Diputados sobre el total de las votaciones

Grupo Parlamentario	Votos grupales en el mismo sentido de Morena	Votos grupales en el sentido opuesto de Morena	% de concordancia grupal sobre la postura de Morena
PES	692	16	98
PT	673	35	95
PVEM	660	33	95
MC	579	116	80
PRI	547	126	77
PRD	553	147	75
PAN	539	154	71

Fuente: Buró Parlamentario (2021, p. 24).

Puesta la premisa que el libre mandato implica el hecho que los diputados no están obligados jurídicamente a respetar una indicación directa de su partido y que por lo tanto también se registran casos en los que los

grupos parlamentarios no votan en bloque sobre la iniciativa en discusión, la Tabla 4 toma en consideración todos aquellos casos donde efectivamente las bancadas en la Cámara de Diputados han votado de manera uniforme, expresando todos los diputados de un grupo la misma preferencia (favorable o contraria) y compara su decisión de voto con el voto de Morena. Al realizar este ejercicio se confirma la solidez de la alianza partidista que se había presentado como coalición electoral en 2018, sumando las siglas de Morena, PT y PES. Encuentro Social y el Partido del Trabajo registran muy elevados niveles de concordancia con las posturas de Morena, votando de la misma forma en el 98% y 95% de los casos.

Un nivel similar de concordancia lo registra también el Partido Verde, que desde el principio de la legislatura se elevó al rango de aliado adquirido de la coalición filo gubernamental: con el 95% de votaciones en el mismo sentido de Morena el PVEM demostró a lo largo de la legislatura que el intercambio de favores del septiembre 2018 no era un episodio momentáneo o hasta efímero, si no el punto de partida de una abierta colaboración.

Al querer observar la conducta de las oposiciones se nota que estas no representaron un bloque unitario a lo largo de los tres años entre 2018 y 2021. Al enfocar el análisis sobre el total de las votaciones la variación puede parecer poco relevante: el partido que mostró más concordancia fue MC (80%), mientras el más alejado fue el PAN (71%). Para tener un cuadro más profundizado de la cuestión es posible analizar este mismo valor en relación con aquellas votaciones que por su importancia pueden ser consideradas trascendentales (Buró Parlamentario). Esta tipología se sustenta en el hecho que es posible distinguir entre temáticas de menor relevancia —que suelen ser deliberadas por la asamblea con votaciones unánimes de todo el pleno— y otras que por su naturaleza decantan las diferencias ideológicas y programáticas entre los partidos (Tabla 5).

En el momento en que se limita el universo de análisis a las votaciones trascendentales se puede notar con mayor nitidez la diferencia entre las conductas de los partidos de oposición. Destaca el hecho que los cuatro

Tabla 5. Concordancia con las votaciones de Morena de los partidos de oposición en la LXIV en la Cámara de Diputados en las votaciones trascendentales

Grupo Parlamentario	Votos grupales en el mismo sentido de Morena	Votos grupales en el sentido opuesto de Morena	% de concordancia grupal sobre la postura de Morena
PRI	10	13	43
MC	11	15	42
PRD	8	18	31
PAN	6	20	23

Fuente: Buró Parlamentario (2021, p. 33).

partidos pueden ser reconducidos a dos duplas: por un lato PRI y MC, por otro PAN y PRD.

Los valores de la primera “dupla” de partidos muestran una actitud de apertura hacia Morena por parte de ellos: el PRI votó como Morena en el 43% de las votaciones trascendentales, MC hizo lo mismo en 42% de los casos. Estos valores muestran como efectivamente hubo una disponibilidad no esporádica de PRI y MC para apoyar las medidas implementadas por Morena. En otras palabras, en la mayoría de las ocasiones ellos votaron en sentido opuesto a lo impulsado por el Gobierno federal, pero en una cantidad importante de ellas (poco menos de la mitad) decidieron coincidir con él, eso sea por razones ideológicas, por evaluaciones positivas del contenido de las iniciativas en discusión o por valoraciones estratégicas sobre el conjunto de relaciones de fuerzas entre partidos. PRI y MC por lo tanto se mostraron como los dos partidos más interesados a colaborar con Morena en las votaciones trascendentales: la contienda entre los dos para el rol de posible aliado externo de la mayoría morenista explica también en parte las fuertes tensiones entre ellos a lo largo del período analizado.

La segunda “dupla”, integrada por PAN y PRD, se compone de los partidos que tuvieron los valores más bajos de concordancia con Morena. En este caso los valores indican una voluntad abierta de confrontación por

parte de estos partidos, lo que significa que ambos buscaron representar una oposición sistemática e intransigente a las políticas de la actual mayoría parlamentaria. Estas conductas tan parecidas pueden ser explicadas a partir de motivaciones diferentes: el PAN desde luego quiso adquirir el rol de partido anti-AMLO, por razones de distancia ideológica y programática entre ellos; el PRD al contrario parece hacerlo para preservar su autonomía como partido y no correr el riesgo de ulteriores fracturas y acercamientos de sus dirigentes hacia López Obrador. Aunque las motivaciones sean distintas llevan los dos partidos a la misma conducta: una tal evolución no estaba destinada a no tener consecuencias y de hecho la LXIV Legislatura terminó por reforzar la colaboración entre PAN y PRD, que fue ratificada nuevamente como coalición electoral en el proceso electoral intermedio en 2021.

Consideraciones finales

La afirmación de Morena en 2018 representó sin duda un momento de ruptura donde *el sistema de partidos de la transición parece haber llegado a su fin* (Palma Cabrera y Osornio, 2019). A ello se sumaron fuertes preocupaciones sobre un posible retroceso autoritario del país, en virtud del escenario de gobierno unificado y ante una oposición que se mostraba fragmentada en diferentes grupos numéricamente poco consistentes y proclives a perseguir diferentes estrategias.

Este escenario de *subcompetitividad* (Sartori, 2005) entre las fuerzas políticas se mantuvo constante a lo largo de toda la legislatura y fue reafirmado en parte con los resultados de las elecciones intermedias de 2021. Estas últimas mostraron algunos valores, en particular la capacidad de PAN y PRI de mantener niveles de consenso análogos al resultado de 2018, que hacen más compleja la interpretación de los fenómenos observados. Lo que parece destacar del período 2018-2021 es una sustancial reorganización del sistema de partidos hacia un modelo bipolar. Por una parte, Morena se convierte en el principal polo de atracción para fuerzas políticas minoritarias que bajo el manto protector del partido del actual presidente pueden tener mejores resultados en cuanto a cargos electivos y de

representación, como ocurrió en el caso del PES, del PT y sucesivamente del PVEM, quienes se convirtieron en tiempos rápidos en satélites del partido mayoritario de su propia coalición. Frente a ellos los partidos tradicionales (PAN, PRD, PRI) y MC se enfrentaron a un dilema estratégico entre la posibilidad de hacer aperturas a Morena para convertirse en los pivotes necesarios a conseguir la mayoría calificada necesaria para la aprobación de las reformas constitucionales y la voluntad de fortalecer la colaboración entre las oposiciones para ejercer un control más estricto sobre el nuevo gobierno y a través del desempeño de este rol tratar de recuperar consenso ante la ciudadanía. La adaptación de estos partidos al nuevo escenario no fue ni inmediata ni constante: al contrario, varias coyunturas dieron prueba de la apertura de casi todos los partidos de la oposición a la posibilidad de colaborar con Morena, con la excepción del PAN que quiso asumir el rol de antítesis de AMLO y de su partido. Ante ello Morena buscó a lo largo de la legislatura fortalecer su mayoría: la vinculación con el PVEM a inicio de la legislatura y la desbandada de casi la mitad del grupo parlamentario del PRD a principios de 2019 dieron al partido del presidente de contar con la mayoría calificada en la Cámara Baja: a partir de aquel entonces, las fuerzas de oposición vieron un mayor incentivo en la perspectiva de colaborar entre ellas, lo que se tradujo en la formalización de la alianza Va Por México en la segunda mitad de 2020. La legislatura se concluyó por lo tanto con una más marcada bipolarización del sistema de partidos mexicano: esta tendencia no es necesariamente irreversible y también existen partidos que se resisten a esta inercia por decisión propia (MC) o por las limitaciones impuestas por la LGIPE a los partidos de nueva formación. Aun así, pese a los intentos de varios partidos de convertirse en una especie de *tercera vía*, la evolución de la Cámara de Diputados en sus trabajos entre 2018 y 2021 parece mostrar que la vida política mexicana se encamina rumbo una contienda entre dos grandes polos. La LXV legislatura y después de ella la campaña electoral de 2024 podrán revelar si esta tendencia está destinada a perpetuarse o menos.

Referencias

- Aristegui Noticias. (2020, 10 de julio). *Se dio a conocer el 'BOA' para informar a la gente: AMLO*. Recuperado de <https://aristeginoticias.com/1006/multimedia/se-dio-a-conocer-el-bo-a-para-informar-a-la-gente-amlo-enterate/>
- Bartolini, S. y D'Alimonte, R. (1994). *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni italiane del 1994*. Bologna: Il Mulino.
- Buro Parlamentario. (2021). *Adiós a la 64 Legislatura. Votaciones, Iniciativas e Intentos de reelección*. Recuperado de https://buroparlamentario.org/reportes/Buro_Reporte2021
- Bussoletti, A. (2019). Transfuguismo político en el proceso electoral 2018. El caso Jalisco. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 3(22), 12-41.
- . (2021). El 2018 de Acción Nacional ¿Ocasión perdida o crisis abierta? *Millars, Espai y Historia*, 50, 77-106.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2014). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf
- Díaz Jiménez, O. F. y León Ganatios, L. (2019). *Los escenarios electoral e ideológico en el sistema de partidos mexicano. Una mirada posterior a la elección 2018*. México: Tirant Lo Blanch.
- Duverger, M. (2006). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- El Economista*. (2019, 16 de enero). *PRI y Verde se suman a Morena para la Guardia Nacional*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/PRI-y-Verde-se-suman-a-Morena-para-la-Guardia-Nacional--20190116-0114.html>
- El Financiero*. (2018, 5 de septiembre). *Verde cede diputados a Morena luego de aprobación de licencia a Velasco*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/morena-supera-los-251-diputados-federales-anuncia-mario-delgado/>
- . (2020, 21 de julio). *MC denuncia a López-Gatell*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/confidencial/mc-denuncia-a-lopez-gatell/>

- . (2020, 22 de noviembre). *PAN denuncia a López-Gatell ante FGR por 'negligencia criminal' en pandemia*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pan-denuncia-a-lopez-gatell-ante-fgr-por-negligencia-criminal-en-pandemia/>
- El Universal*. (2018, 01 de agosto). *MC dará votos a AMLO en Congreso de la Unión para revertir gasolinazo*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/mc-dara-votos-amlo-en-congreso-de-la-union-para-revertir-gasolinazo>
- Kenneth Carty, R. (2004). Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative. *Party politics* 10(1), 5-24. Londres: SAGE.
- Kirchheimer, O. (1966). The Transformation of the Western European Party System. En J. LaPalombara y M. Weiner (Eds.). *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press.
- Hernández, T. (2013). El Partido Acción Nacional después de la elección presidencial de 2012. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 12, 10-36.
- Integralia Consultores (2021). *Décimo Reporte Legislativo, LXIV Legislatura 2018-2021*. Recuperado de <https://integralia.com.mx/web/decimo-report-e-legislativo-lxiv-legislatura-2018-2021/>
- Instituto Nacional Electoral (2018). *Cómputos de Entidad Federativa y Circunscripción 2018. Elecciones Federales*. Recuperado de <https://com-putos2018-entidad.ine.mx/#/diputaciones/nacional/1/3/1/1>
- Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties. A Measure with Application to Western Europe. *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.
- Langston, J. (2017). *Democratization and Authoritarian Party Survival. México's PRI*. Oxford University Press.
- Navarrete Vela, J. P. (2021). *Treinta años del Partido de la Revolución Democrática. Desarrollo y Balance Electoral*. Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Navarrete Vela, J. P. y Rosiles, J. (2020). Morena de la transición a la llegada al poder presidencial. *Estudios Políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, 51, 103-140.

- Palma Cabrera, E. y Osornio Guerrero, M. C. (2019). Fragmentación y volatilidad electoral en las elecciones presidenciales de 2018 en México: ¿hacia un sistema de partido predominante? *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 3(22), 103-122.
- Pitkin, H. F. (1985). *El concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Ríos Vega, L. E. (2009). El transfuguismo electoral. Un debate constitucional en México. *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional*, 21, 251-294.
- Reynoso, D., y Espinosa Santiago, O. (2017). ¿Alianzas contra natura o antihegemónicas? *Las alianzas PAN-PRD en los Estados Mexicanos*. México: Tirant Lo Blanch.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partido*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tomás Mallen, B. S. (2002). *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucional.

Reelección de los diputados en el Congreso local de Aguascalientes

BRISA HERMINIA CAMPOS ACEVES

Resumen

La reelección legislativa es una actividad que aparece para solventar un vacío en el rubro de la profesionalización de las legisladoras y legisladores, de quienes, a pesar de tomarse en cuenta la formación profesional como un factor para establecer una labor de calidad, se enfrentan a la falta de experiencia por lo corto de los períodos en el puesto legislativo. Frente a un rechazo histórico a la figura de la reelección, en México se establece la reelección legislativa a través de una reforma constitucional del año 2014, permitiendo a las legisladoras y legisladores obtener la posibilidad de adquirir experiencia y mejorar la calidad de su desempeño en el puesto. El presente trabajo tiene como finalidad identificar a las y los diputados locales del estado de Aguascalientes que han ejercido la reelección en sus cargos legislativos, como una forma de establecer si es un ejercicio continuo en el Estado a partir de su introducción en las elecciones del año 2018. Para ello se recopilan las listas de integración de las LXIII, LXIV y LXV Legislaturas locales para identificar los nombres y trayectoria de los y las diputadas reelectas.

Palabras clave: calidad de la democracia, profesionalización legislativa, reelección legislativa, legislaturas locales.

Abstract

Legislative re-election is an activity that appears to fill a gap in the area of professionalization of legislators, who, despite taking into account professional training as a factor to establish quality work, face the lack of experience due to the short periods in the legislative position. Faced with a historical rejection of the figure of reelection, in Mexico legislative re-election is established through a constitutional reform in 2014, allowing legislators to obtain the possibility of gaining experience and improving the quality of their performance in the position. The purpose of this paper is to identify the local deputies of the state of Aguascalientes who have exercised re-election in their legislative positions, as a way to establish if it is a continuous exercise in the State since its introduction in the 2018 elections. To this end, the integration lists of the LXIII, LXIV and LXV local legislatures are compiled to identify the names and trajectory of the re-elected deputies.

Keywords: quality of democracy, legislative professionalization, legislative re-election, local legislatures.

Introducción

El concepto de calidad se ha relacionado en lo común con el rubro del comercio de bienes y servicios, ya sea como el proceso de producción o como el producto final y sus características para salir al mercado. En un sentido más amplio, calidad implica tener las mejores características de funcionamiento, y dicho término se ha utilizado en otros tropos separados de los procesos netamente económicos. Dicho así, la labor legislativa, es una actividad a la cual se ha buscado, en los últimos años, establecer elementos a cumplir para considerarse como una labor de calidad.

Más allá de ver a los ciudadanos tan sólo como un cliente al cual se debe de otorgar un servicio de calidad por parte de los servidores públicos, el proceso se centra en identificar las formas de desarrollo laboral de las y los servidores públicos, así como en los requisitos (no oficiales, por no aparecer en las legislaciones) que se pueden cumplir para tener acceso a los puestos de representación popular. De este modo, la profesionaliza-

ción de los servidores públicos es un rubro de importancia a tomarse en cuenta a la hora de evaluar la calidad de la labor legislativa.

El concepto de profesionalización lleva a identificar dos ideas que la conforman, la preparación de las personas para realizar un cargo, llámese nivel de estudios, cursos de la profesión, etc.; mientras, por otro lado, la experiencia en el cargo desarrollado es la segunda idea relacionada con la profesionalización, referente al tiempo en el que una persona se ha desarrollado en la dicha labor.

En el campo legislativo, la profesionalización representa una concepción compleja y ambigua debido a la naturaleza del cargo: es un cargo de representación en el que difícilmente pueden incluirse los elementos vinculados con el mérito y el desempeño (Valencia, 2009, p. 70). Estos estudios, los cuales han comenzado a desarrollarse hace no mucho tiempo, se centran en descubrir los niveles educativos de los legisladores, o en su caso, en identificar experiencia previa de los mismos en algún puesto de servidor público o referente a la administración pública.

La razón por la cual no se han podido desarrollar bastos estudios sobre profesionalización de los legisladores es por tratarse de un cargo efímero en su mayoría, que no permite, o permitía, permanecer durante mucho tiempo en él, por lo cual no se puede notar una evolución en la mejora de la calidad del servicio legislativo. Ante este tenor, la estrategia de los gobiernos para permitir la profesionalización de los legisladores es la implementación de la reelección en las legislaciones, bajo la justificación de que, al aumentar el tiempo en el puesto, los legisladores mejoren la calidad en su labor.

Históricamente, México ha presentado un rechazo a la figura de la reelección, originado por la imagen gestionada en los libros de historia al ex presidente Porfirio Díaz, quien estableció una dictadura a partir de su reelección indefinida como mandatario a finales del siglo XIX y principios del XX. Fue así, que hasta la década de los noventa del siglo anterior, que las discusiones sobre la reelección legislativa comenzaron a realizarse, con un mayoritario rechazo, y hasta el año 2014 se presenta la reforma constitucional que permitiría la reelección para legisladores federales hasta

por cuatro períodos, además de la indicación a que las constituciones locales sean reformadas para establecer la reelección de legisladores locales a consideración hasta por cuatro períodos consecutivos.

Aguascalientes es un estado cuya Cámara de Diputados se conforma por 18 diputados electos por Mayoría Relativa y 9 por Representación Proporcional, estableciendo un total de 27 diputados y diputadas. Tras la reforma constitucional del 2014, en lo local se reformó para permitir la reelección de los legisladores hasta por dos periodos consecutivos. Es este caso el objeto de estudio para la presente investigación.

Identificar la trayectoria de los legisladores en la Cámara de Diputados Locales en Aguascalientes, así como los casos de reelección. Como primer acercamiento a la profesionalización de los legisladores locales, es el objetivo de este documento, para responder ¿es el ejercicio de la reelección legislativa un recurso muy utilizado en la Cámara de Diputados de Aguascalientes? ¿La cantidad de diputados y diputadas que se reeligen han aumentado en cada uno de los períodos electorales? ¿La reelección continua de los diputados por mayoría relativa es la única forma de permanecer en el cargo?

El objetivo se desarrolla a partir del análisis de la lista de composición de las LXII, LXIII, LXIV y LXV Legislaturas del Estado de Aguascalientes, de forma que se podrá identificar a los diputados y diputadas su trayectoria, así como los que han ejercido la reelección. Dicho así, se tiene la hipótesis de que el ejercicio de la reelección es constante en las diferentes legislaturas a partir del establecimiento de la reforma constitucional en Aguascalientes. Así mismo, se prevé que la trayectoria no es un factor determinante en la reelección además de que no es la única manera en que los legisladores pueden permanecer en un curul legislativo, pues se considera, podrán encontrarse casos de diputados que en alguna legislatura se encuentre en mayoría relativa y en otra en representación proporcional, y viceversa.

Calidad de legisladores

A través de los años se ha establecido el término de calidad como partícipe en el mercado o la producción de bienes y servicios, entendiéndose, sobre todo, como la dotación de características positivas al bien o producto para hacerlo llegar al comprador en el mejor estado. La calidad puede entenderse como una filosofía de gestión centrada en las expectativas del cliente, a quien se provee de servicios o productos de calidad como resultado de un continuo mejoramiento de los procesos organizacionales (Contreras, 2014, p. 11).

Como se menciona anteriormente, a pesar de tornarse en un sentido físico para la producción de artículos a la venta, el concepto abarca también un sentido abstracto al hablar de bienes, y servicios, en los cuales la calidad pasa de ser características físicas positivas, al seguimiento de metodologías que permitan el óptimo desarrollo del bien o servicio. Dicho de esta manera, no es de sorprenderse el percatarse que, en el servicio público, la calidad también es un elemento importante para el desarrollo del ámbito.

El conjunto de ideas sobre calidad que fueron introducidas al servicio público en los últimos años se ha completado con estrategias relacionadas con el establecimiento de estándares, que resaltan el rendimiento y la eficiencia (Contreras, 2014, p. 13). En el ámbito público, la calidad debe vincularse con buenos resultados, con procesos transparentes, con responsabilidades compartidas, con productividad, con trabajo en equipo, con mejoramiento en el desempeño y servicio al usuario (Contreras, 2014, p. 11).

Es pertinente reconocer entonces al ciudadano como el cliente a recibir un servicio de parte del servidor público (su misma denominación lo demuestra), por ello, es necesario implementar búsquedas de estrategias para que se cubran los rubros de su labor. Calidad en la gestión también implica el desarrollo de técnicas que permitan la productividad y, sobre todo, mejorar el desempeño de los empleados; tiene que ver con la formación de una organización responsable, la cual, con la adopción de instrumentos gerenciales, pueda obtener organizada y planificadamente los

resultados previstos, pero que además tenga la capacidad de hacer frente a situaciones no previstas, lo que salga de los procedimientos establecidos (Contreras, 2010, p. 292).

Trasladado hacia la labor política, un concepto de calidad de la democracia que se apega a la idea de democracia como un proceso político mediante el cual los ciudadanos deciden quién los gobierna, influyen en las decisiones de políticas públicas y toman responsabilidad a los gobernantes, dentro de condiciones y derechos implícitos en ese proceso sería: la calidad de la democracia viene dada por la medida en que los ciudadanos participan informalmente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; y exigen responsabilidad a los gobernantes, y por la medida en que estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular (Levine y Molina, 2007, p. 23).

La calidad de la democracia depende del funcionamiento en los procesos mediante los cuales la población selecciona y controla sus gobiernos, no de la eficacia del gobierno en la solución de los problemas del país (Levine y Molina, 2007, p. 19). Para Linz, la democracia depende de la calidad de su clase política (Linz, 1997), entendida aquí como todos aquellos actores que ejercen poder político desde las instituciones representativas. Otros autores han resaltado que los sistemas políticos han sido creados a partir de las motivaciones y cálculos individuales de la clase política de un país (Huntington, 1991; Dahl, 1973; Higley y Gunther, 1992, en Montaña, 2020, p. 78).

El desempeño legislativo es el criterio más importante para evaluar si los poderes legislativos cumplen su función política y representativa. Sin embargo, el concepto “desempeño legislativo” es ambiguo y carece de una definición y de consenso sobre los criterios para medirlo (Ugalde, 2003, p. 178). Los problemas de representación y de competencia política necesarias para llevar a cabo el ejercicio del poder, sólo podrán modificarse al contar con políticos de altas competencias intelectuales, técnicas y políticas, y de una trayectoria que demuestre una vocación por los asuntos públicos (Montaña, 2020, p. 79).

Ante este tenor, es patente la insuficiencia de profesionales en los gobiernos y en las administraciones públicas en los órdenes federal, estatal y municipal. Los egresados de las escuelas para formar a los servidores públicos pocas veces son tomados en cuenta. Su incompetencia es una de las peores manifestaciones de la corrupción y causa de enfermedades hasta ahora sin remedio de los gobiernos y administraciones (Chanes, 2017).

Entre temas de los teóricos que han escrito sobre las características deseables de los políticos sobresalen: la vocación política, las capacidades intelectuales y técnicas (académico-profesional) y la experiencia política. Por ello, estas tres dimensiones son la base de la evaluación a los candidatos (Montaño, 2020, p. 80). Aplicado a los actores políticos, las competencias entrarían en la dimensión de procedimiento (o la vocación política fruto de su formación como líderes que han vivido en sus carreras políticas) y la dimensión de contenido (o las cualidades académico-profesionales del actor, así como su experiencia política) (Montaño, 2020, p. 79).

Profesionalización de legisladores

Por mucho tiempo los congresos locales en México se advertían como entes oscuros donde habitaban los diputados a quienes se les veía como funcionarios políticos que se les daban de premio una curul por favores políticos hechos en campañas, o por haber fungido como líderes de organizaciones gremiales magisteriales u obreras (Rodríguez, 2019, p. 4).

El estudio de la profesionalización de las élites políticas es un campo de investigación que permite comprender la dinámica de las instituciones representativas. Los estudios sobre las élites parlamentarias en México son aún escasos y es un tema poco desarrollado; sin embargo, a través de la medición sistemática y de largo aliento podemos contribuir cada vez más al análisis de las instituciones políticas y sus miembros (Patrón y Camacho, 2018, p. 102).

Los estudios de la profesionalización legislativa iniciaron su desarrollo en la década de los setenta y su eventual consolidación en la década de los ochenta se vio apoyada por las investigaciones enfocadas en el caso de Estados Unidos, principalmente. La profesionalización se entiende como

la capacidad de los miembros, así como de la organización en su conjunto, para generar, transformar y presentar información útil en el proceso de toma de decisiones y el diseño de políticas públicas (Squire, 2007; Mooney, 1994, en Patrón y Camacho, 2018, p. 91).

En el campo legislativo, la profesionalización representa una concepción compleja y ambigua debido a la naturaleza del cargo: es un cargo de representación en el que difícilmente pueden incluirse los elementos vinculados con el mérito y el desempeño (Valencia, 2009, p. 70). Profesionalizar al Congreso, significa hablar de todas las actividades que permitan que legisladores y personal de apoyo transiten por los diferentes caminos que les permitan convertirse en profesionales de lo que han decidido tener como actividad laboral principal y que para lograrlo se alleguen de los apoyos técnicos y las reglas institucionales necesarias (Garita, 2011, p. 6).

Hasta ahora los estudios han considerado que la profesionalización en el ámbito legislativo es prácticamente inaplicable y sólo es atribuido a la experiencia adquirida por el legislador. Además de que la actividad representativa por su propia naturaleza carece de información, pues los legisladores dependen de la información generada por los especialistas de la burocracia; el resultado de la agregación de intereses produce –en el mejor de los casos– consensos antes que eficacia y coherencia; por tanto, el efecto inmediato da como resultado políticas disfuncionales, coyunturales y sin capacidad de responder a las demandas sociales (Valencia, 2009, p. 70).

La profesionalización legislativa se ha intentado medir principalmente a través de dos rutas generales complementarias: la primera, considerando los recursos con los que cuentan las legislaturas, principalmente los monetarios, de infraestructura, y humanos; y la segunda se refiere a las características del legislador en lo individual, como la permanencia, la preparación, y el desempeño individual dentro de la legislatura (Villalobos y Patrón, 2018, p. 1507).

Además, se puede medir en cierta proporción de acuerdo con su trayectoria en la materia, lo que les permite en cierto grado, obtener mejor capacitación, y experiencia en sus labores de discusión y presentación de leyes y políticas, por lo que se puede considerar una variable de gran

trascendencia. Para definir la carrera de un legislador se debe tomar en cuenta dos aspectos, si un referido servidor público está en la categoría amateur (son aquellos los cuales no viven del trabajo legislativo, pero tienen una ideología que se adapta a dicha función) o en la categoría de profesionales, son aquellos que están apegados a su trabajo y trayectoria legislativa, y ven los factores de ganar o perder dentro de la misma (Villalobos y Patrón, 2018, p. 1508).

Dicho así, el estudio de la profesionalización legislativa se enfoca a la actividad de los congresistas que tiene como principales objetivos: dar respuesta a las demandas de sus representados mediante la formulación y elaboración de iniciativas de ley, que conjugan los intereses de los legisladores y sus partidos con la respuesta a las demandas de sus representados. Al mismo tiempo, la profesionalización legislativa se relaciona con la supervisión y control gubernamental e incluso cooperación, mediante la rendición de cuentas de los funcionarios, evitando así el abuso de poder, e influyendo en las políticas mediante la discusión pública y modificación de las propuestas diseñadas por el Ejecutivo (Valencia, 2009, p. 70).

Por otra parte, la profesionalización del legislador también se puede dividir para su estudio en cuatro elementos: la experiencia legislativa, la carrera legislativa, la capacitación y el cuerpo de apoyo legislativo (staff) (Valencia, 2009, p. 70). Al tiempo que el partido es un pilar básico para la profesionalización del legislador, el cuerpo de apoyo técnico en la elaboración de iniciativas y toma de decisiones, son quienes realizan toda la actividad de investigación y sondeos para conocer las problemáticas y analizan las posibles soluciones; en ellos está la responsabilidad del apoyo y coparticipación del proceso legislativo (Valencia, 2009, pp. 75-76).

Otra manera de preservar el control ha sido preparar a los funcionarios en las tareas administrativas, permitirles adquirir experiencia para que los gobernadores no tengan que llevar colaboradores del centro o, cuando menos, ajenos al estado (Hernández, 1998, p. 129-130). Parte de la institucionalidad y de la profesionalización en la política estatal es no llegar con carro nuevo, sino hacer uso de la gente que ya está en el estado, independientemente de con quién haya colaborado. Si es una gente que

la experiencia avala para resolver el problema, es ése el criterio para incorporarlo al nuevo gobierno (Hernández, 1998, p. 23).

La capacitación relacionada con la experiencia de los legisladores es un elemento que por un lado se sustenta en los conocimientos previamente adquiridos por el propio legislador, tal es el caso de la *formación* y, por otro lado, se tiene la *capacitación adquirida* en el seno de sus partidos políticos, quienes previamente organizan la agenda legislativa sobre temas específicos y trascendentes para el país (Valencia, 2009, p. 22).

El desempeño legislativo es el criterio más importante para evaluar si los poderes legislativos cumplen su función política y representativa. Por ello, se retoman las dimensiones y variables que identifica Montaña para mencionar la calidad de los diputados. Dicho así, Montaña (2020), expone los elementos que a su consideración son pauta de reconocimiento de un(a) legislador(a) profesionalizado(a), expuestos en el Cuadro 1:

Cuadro 1. Dimensiones y variables de la calidad de los diputados

Procedimiento	Vocación política	Primera participación política por vocación
		Independiente de grupos de interés
		Independiente de los lazos familiares con políticos consolidados
Contenido	Académico profesional	Nivel educativo
		Éxito profesional previo a la política
	Experiencia política	Dirigentes de partidos u organizaciones políticas
		Cargos de designación en cualquier nivel
		Cargos de elección popular

Fuente: Montaña (2020, p. 81).

Aplicado a los actores políticos, las competencias entrarían en la dimensión de procedimiento (o la vocación política fruto de su formación como líderes que han vivido en sus carreras políticas) y la dimensión de contenido (o las cualidades académico-profesionales del actor, así como su experiencia política) (Montaña, 2020, p. 79).

Al retomar lo antes mencionado sobre las limitantes que presenta la labor legislativa para la profesionalización y el enfoque a la respuesta a las demandas de los representados, elaboración de iniciativas conjugando sus intereses con los del partido y los ciudadanos, la información antes vista expresa que la experiencia de los legisladores es uno de los rubros más importantes de estudio, aunque la carrera legislativa, históricamente ha sido corta por la durabilidad de las administraciones legislativas. Ante este tenor, los últimos años se han realizado reformas estructurales para permitir la profesionalización de los legisladores por medio de la experiencia.

Reelección legislativa

Hoy, los partidos políticos en México están consolidándose, es el momento de diseñar procedimientos e instituciones que administren legítimamente las carreras políticas y no la caprichosa voluntad de grupúsculos de poder. En este entorno, unas cuantas dirigencias políticas se adueñan de los partidos, pues son quienes tienen la capacidad de decidir las nominaciones a candidatos. Políticos que tienen una gran carrera legislativa y de cámara en cámara y oponiéndose a la reelección inmediata y arguyendo que la reelección que ya existe ha permitido la rotación de nuevos cuadros que entran con nuevas ideas (Tamayo, 2009, p. 32).

En un trabajo dedicado al estudio de las legislaturas mexicanas de 1934 a 1997, Campos definió la situación actual del legislador mexicano como una de “irresponsabilidad pública, de escasa experiencia y de amateurismo legislativo” (2003, p. 100, en Morales, s/f, p. 19), concluyendo que la experiencia de los legisladores mexicanos ha sido muy escasa y que la no reelección consecutiva ha imposibilitado cualquier tipo de profesionalización. Esta rigurosa investigación evidencia que, contrario a la creencia de que es posible conseguir profesionalización y experiencia legislativa con la reelección discontinua, por más de 60 años el Congreso ha estado integrado por amateurs, siendo sus implicaciones políticas de gran trascendencia ya que mientras no contemos con legisladores experimentados no se tendrá un poder legislativo fuerte y un verdadero equilibrio de poderes (Morales, s/f, p. 19).

Una opción viable para la acumulación de experiencia ha sido la reelección inmediata de los legisladores. La reelección consecutiva durante uno o varios períodos produce parlamentarios informados y educados en las diversas materias y asuntos legislativos. También es un mecanismo que crea incentivos para que los legisladores se acerquen a sus electores, rindan cuentas, y genera estímulos para quedarse más tiempo en el Congreso (Valencia, 2009, p. 71).

La experiencia legislativa se entiende como el tiempo (años, legislaturas, períodos) que un legislador permanece en el Congreso. Ocupar una curul implica aprender o dominar el proceso y la técnica legislativa, ya que la práctica profundiza el conocimiento adquirido y favorece la actividad legislativa (Valencia, 2009, p. 70). No obstante, la necesidad de establecer la reelección legislativa en México, se ha demostrado que esta figura sería insuficiente por sí misma, si no se atienden elementos tan importantes como la carrera legislativa, la capacitación ofrecida por los partidos políticos, y por supuesto, el apoyo de los expertos (Valencia, 2009, p. 76).

La reelección también es un mecanismo que crea incentivos para que los legisladores se acerquen a sus electores, rindan cuentas, y genera estímulos para quedarse más tiempo en el Congreso (Valencia, 2009, p. 71). En México, la reelección ha sido causa de debate en los últimos tiempos. Desde 1994 innumerables propuestas han sido discutidas por parte de los integrantes del Congreso, así como por la comunidad académica. Todas las propuestas coinciden en que la reelección limitada es el camino para la fundación de una carrera parlamentaria (Valencia, 2009, p. 71).

La reelección consecutiva fomenta que, con una visión de largo plazo, un conjunto de legisladores de carrera pueda iniciar, terminar y ver aplicarse textos legislativos exitosos, en cuanto logren el equilibrio entre justicia y eficacia, meta muy difícil de lograr en estos tiempos con problemas y fenómenos complejos, en que tres años sin reelección consecutiva hacen inviable la coherencia, la eficacia y la justicia resultantes de una buena ley (Andrea, 2002, p. 298).

Por otro lado, es posible observar a la reelección como una condición necesaria, mas no suficiente, para asegurar mejores gobiernos. Sin embargo, dichos mecanismos o condiciones para que la reelección funcione suelen estar limitados por barreras de información y normativas, así como por la captura del sistema electoral por los partidos políticos (Resendiz, 2016). Sin embargo, también la restricción del derecho de los aspirantes a reelección concluye que esta puede representar una nueva ruta para profesionalizar la actividad de la administración pública municipal y legislativa (Resendiz, 2016).

La no reelección provoca dependencia de los legisladores hacia sus partidos, por lo que la centralización de la toma de decisiones en los coordinadores es hasta cierto punto natural. Si a ello se le agrega el componente de la representación proporcional, se hace más evidente, pues, como se sabe, los diputados plurinominales por lo general son nombrados por las dirigencias partidistas. La no reelección, de acuerdo con Pérez Vega, provoca falta de especialización, lo que a su vez incide en el trabajo en comisiones. Adicionalmente la carencia de elementos de los diputados para cumplir cabalmente sus funciones no se resuelve con la asesoría o los servicios oficiales de apoyo, debido a que o bien no existen o no están institucionalizados y regulados (Reveles, 2011, p. 16).

En México la prohibición de la figura de reelección nos remite invariablemente al principio de la “No reelección” basada en una larga tradición histórico-política, fundada en dos fenómenos: por un lado, el presidencialismo y la intensión de los presidentes de perpetuar en el poder y por otra parte la coacción y el fraude en los procesos electorales; es así como surge la “No reelección” como un símbolo político e instrumento del constitucionalismo mexicano (Acopa y Chicatto, 2018, p. 7).

Fue principalmente la imagen de Porfirio Díaz la cual llevó a que en el imaginario mexicano se rechazara el concepto de reelección en los puestos políticos. Recordamos que, a pesar del levantamiento en armas del militar contra la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada, tras su primera presidencia, Díaz reformó la Constitución de 1857 para poder reelegirse

en una primera instancia, de manera no consecutiva, para después realizarlo indefinidamente por alrededor de treinta años.

Por tal razón, desde 1933 hasta el 2014 se reguló la no reelección inmediata para los miembros del Poder Legislativo, aun en calidad de suplentes, pero los suplentes que no hubiesen actuado como propietarios, sí podían ser elegidos con el carácter de propietarios para el período inmediato. De igual manera, los miembros de los congresos locales, los presidentes municipales, regidores y síndicos no podían ser reelectos para el período inmediato.

A partir de 1900, la reelección presidencial con la reforma del entonces presidente Calles en 1927 tuvo un restablecimiento, supuestamente para posibilitar que Álvaro Obregón, que había sido presidente de 1920 a 1924, volviera a ocupar ese cargo. De igual manera se explica la importancia de este segmento en la historia ya que es aquí en la que se da el surgimiento del PNR en México (Delgado, 2019, p. 165).

En México, la reelección ha sido causa de debate en los últimos tiempos. Desde 1994 innumerables propuestas han sido discutidas por parte de los integrantes del Congreso, así como por la comunidad académica. Todas las propuestas coinciden en que la reelección limitada es el camino para la fundación de una carrera parlamentaria. No obstante, el amplio acuerdo a favor de esta medida ha sido limitada y hasta marginada por los argumentos en contra de la reelección consecutiva, quienes la vinculan con el caciquismo, la concentración de poder en los grupos influyentes, además de que la apertura de la reelección en legisladores en un futuro abre la oportunidad de reelección del representante del Ejecutivo federal (Valencia, 2009, p. 71).

Los 2000 es igualmente remarcable ya que se observa que Para el año 2004, se realizó una encuesta a fin de conocer la viabilidad del tema, presentada a la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. Al respecto, se observó que, del total de opiniones sobre la reelección de legisladores, aquellas que mencionan el nivel federal representan 93.5; el nivel estatal 4.5% y el nivel municipal 2% mientras que Para el año 2012, un estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad daba razones de una

variante en el convencimiento de la ciudadanía para el regreso de esta figura: 70% afirmó estar en desacuerdo, derivado, tal vez, de una memoria histórica que ve en la reelección una oportunidad para el cacicazgo y el caudillismo, y no como un mecanismo de rendición de cuentas (Delgado, 2019, p. 168).

La reforma política-electoral de 2014 introdujo la reelección tanto a nivel federal para legisladores como a nivel local para legisladores y municipales para quedar de la siguiente manera (Acopa y Chicatto, 2018, p. 14):

1. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos períodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro períodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
2. Las Constituciones estatales establecerán la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro períodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

A continuación, se presentan los artículos relativos a la figura de la Reelección de Legisladores contenidos en las Constituciones que han precedido a la actual (González, 2003, p. 7):

- a) Constitución de Cádiz (1812). “Art. 110. Los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación”.
- b) Constitución de 1814 (Constitución de Apatzingán). “Art. 57. Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación”.
- c) Desde la Constitución de 1824 hasta la de 1857, pasando por las siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta Constitutiva de Reformas de 1847. No se establece prohibición alguna respecto a la reelección inmediata de los legisladores.

- d) Constitución del 5 de febrero de 1917: El texto original del artículo 59 no contemplaba ninguna disposición que prohíba la reelección inmediata de los legisladores.
- e) “Artículo 59. Para ser Senador, se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección”. En abril de 1933 se reformó el artículo 59 prohibiéndose la reelección inmediata de los legisladores, en virtud de una iniciativa presentada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario. “Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes”. Extracto de la Exposición de motivos de la reforma de 1933.

Se prevé que los estados deberán modificar sus respectivas constituciones para establecer la posibilidad de reelección consecutiva de diputados hasta por cuatro períodos consecutivos (Acopa y Chicatto, 2018, p. 14).

- Artículo 59. Los senadores podrán ser electos hasta por cuatro períodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro períodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
- Artículo 116. Las constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro períodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Los Congresos de los Estados iniciaron la labor de armonización legislativa, con la realización de reformas Constitucionales a nivel local, abriendo como primer paso, la reelección como posibilidad para legisladores locales, con distintos criterios respecto a los períodos consecutivos permitidos; así como para miembros de los ayuntamientos, definiendo a grandes rasgos las siguientes características (Muñoz y Agundis, 2018, p. 48).

- Artículo 18. Los diputados podrán ser electos hasta por dos períodos consecutivos, la postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Con la Reforma Política-Electoral 2014, los ciudadanos podrán decidir si reeligen o no a los diputados federales y senadores que resulten electos a partir del proceso electoral de 2018. La reelección consecutiva de legisladores de las entidades federativas y de los miembros que conforman los ayuntamientos, dependerá de las constituciones locales (Acopa y Chicatto, 2018, p. 14).

La presencia de legisladores experimentados –políticos de oficio– que saben que la prudencia, la negociación y la discreción son herramientas básicas del quehacer político y legislativo, haría más estable la relación Ejecutivo-Legislativo, aun a pesar y por encima de que las cámaras estén compuestas por un mosaico plural de individuos de diversos partidos (por encima de ideologías, estaría la carrera de largo plazo: saber que con quien se pelea hoy, probablemente será aliado o negociador mañana o pasado, y no como ahora, donde un pleito político dura sólo lo que el período legislativo) (Andrea, 2002, p. 297).

Casos de reelección en Aguascalientes

El estado de Aguascalientes cuenta con una Cámara Local de Diputados y Diputadas compuesta por 27 curules, de los cuales 18 son seleccionados por medio de la Mayoría Relativa y 9 por la representación proporcional. Ejemplo demostrado en la Tabla 1.

Tabla 1. Composición de la LXII Legislatura de Aguascalientes

Distrito	Diputado	Partido
I	Juan Manuel Méndez Noriega	PRI
II	Salvador Dávila Montoya	PANAL
III	Fernando Díaz de León González	PRI
IV	Juan Antonio Esparza Alonso	PRI
V	María de los Ángeles Aguilera Ramírez	PRI
VI	Guillermo Ulises Ruiz Esparza de Alba	PAN
VII	Adolfo Suárez Ramírez	PAN
VIII	Marco Arturo Delgado Martín del Campo	PRD
IX	Jesús Eduardo Rocha Álvarez	PRI
X	Leonardo Montañez Castro	PAN
XI	Silvia Violeta Garfias Cedillo	PAN
XII	J. Luis Fernando Muñoz López	PRI
XIII	José Enrique Juárez Ramírez	PRI
XIV	Verónica Sánchez Alejandre	PRI
XV	Anayeli Muñoz Moreno	PVEM
XVI	Norma Adela Guel Saldívar	PRI
XVII	José Israel Sandoval Macías	PAN
XVIII	Juan Francisco Ovalle García	PRI
RP	Jorge Varona Rodríguez	PRI
RP	Mario Alberto Álvarez Michaus	PAN
RP	Juana Alicia Espinosa de los Monteros Ortiz	PANAL
RP	Oswaldo Rodríguez García	MC
RP	J. Jesús Rangel de Lira	PT
RP	Cuauhtémoc Escobedo Tejada	PRD
RP	José Gilberto Gutiérrez Gutiérrez	PVEM
RP	María de Lourdes Dávila Castañeda	PRI
RP	Martha Cecilia Márquez Alvarado	PAN

Fuente: elaboración propia con datos de (congresoags.gob.mx).

Si bien, el objetivo de la presente investigación es exponer los casos de reelección en los diputados y diputadas del estado de Aguascalien-

tes, la tabla anterior busca fungir como ejemplo de la composición de la Cámara de Diputados de la entidad, además de presentarse durante la LXII Legislatura expuesta en la tabla, cuya mayoría de sus integrantes son provenientes del Partido Revolucionario Internacional (PRI), cuando se estableció la reforma constitucional en la cual se establecería la posibilidad de reelección continua por dos períodos, misma que se aplicaría en el estado hasta la LXIV Legislatura.

Ante este tenor, la LXIII Legislatura del estado de Aguascalientes, de la cual procederían los primeros casos de reelección se conforma de la siguiente manera:

Tabla 2. Composición de la LXIII Legislatura de Aguascalientes

Distrito	Diputado	Partido
I	Nidia Acosta Lozano	PRI
II	David Nájera Moreno	PRI
III	Josefina Moreno Pérez	PRI
IV	Silvia Alaniz	PVEM
V	Salvador Pérez Sánchez	PAN
VI	Gustavo Alberto Báez Leos	PAN
VII	Claudia Guadalupe De Lira Beltrán	PAN
VIII	Francisco Martínez Delgado	PAN
IX	Norma Isabel Zamora Rodríguez	PAN
X	María Cristina Urrutia De La Vega	PAN
XI	Juan Guillermo Alaniz De León	PAN
XII	Elsa Amabel Landín Olivares	PRI
XIII	Paloma Cecilia Amézquita Carreón	PAN
XIV	Jesús Guillermo Gutiérrez Ruiz Esparza	PAN
XV	María del Carmen Mayela Macías Alvarado	PANAL
XVI	Ma. Estela Cortés Meléndez	PANAL
XVII	Martha Elisa González Estrada	PAN
XVIII	Raymundo Durón Galván	PAN
RP	Jaime González De León	PAN

RP	Sergio Javier Reynoso Talamantes	PRI
RP	Iván Alejandro Sánchez Nájera	PRD
RP	Arturo Fernández Estrada	PANAL
RP	Alejandro Mendoza Villalobos	MORENA
RP	Sergio Augusto López Ramírez	PVEM
RP	Jesús Morquecho Valdez	PES
RP	Karina Ivette Eudave Delgado	PAN
RP	Edith Citlalli Rodríguez González	PRI

Fuente: elaboración propia con datos de (congresoags.gob.mx).

Lo principal a notar en la LXIII Legislatura es que se compone de una mayoría de diputados y diputadas procedentes del Partido Acción Nacional. Son precisamente de este partido, la mayoría de los diputados que lograron la reelección en la siguiente administración como podrá observarse en la Tabla 3.

Tabla 3. Composición de la LXIV Legislatura de Aguascalientes

Distrito	Diputado	Partido
I	Mónica Jiménez Rodríguez	PAN
II	José Manuel González Mota	MORENA
III	Jorge Saucedo Gaytán	PRD
IV	Karina Ivette Eudave Delgado	PAN
V	Salvador Pérez Sánchez	PAN
VI	Gustavo Alberto Báez Leos	PAN
VII	Claudia Guadalupe de Lira Beltrán	PAN
VIII	José Manuel Velasco Serna	PAN
IX	Mónica Becerra Moreno	PAN
X	Alejandro Serrano Almanza	PAN
XI	Alejandro González Dávila	PAN
XII	Heder Pedro Guzmán Espejel	MORENA
XIII	Paloma Cecilia Amézquita Carreón	PAN
XIV	Luis Enrique García López	PAN

XV	Érica Palomino Bernal	MORENA
XVI	Aída Karina Banda Iglesias	PES
XVII	Guadalupe Guerrero Delgado	PAN
XVIII	Gladys Adriana Ramírez Aguilar	PAN
RP	Sergio Augusto López Ramírez	PVEM
RP	Juan Manuel Gómez Morales	PRI
RP	Mario Armando Valdez Herrera	PANAL
RP	Ignacio Cuitláhuac Cardona Campos	MORENA
RP	Natzielly Teresita Rodríguez Calzada	MORENA
RP	Margarita Gallegos Soto	PRI
RP	Ma. Irma Guillén Bermúdez	SIN PARTIDO
RP	Elsa Amabel Landín Olivares	PRI
RP	Elsa Lucía Armendáriz Silva	PRI

Fuente: elaboración propia con datos de (congresoags.gob.mx).

Son cuatro diputados del PAN los que lograron posicionarse nuevamente en un curul por medio de la reelección en la LXIV Legislatura de Aguascalientes. Ellos y ellas fueron Salvador Pérez Sánchez por el Distrito V, Gustavo Alberto Báez Leos en el VI Distrito, Claudia Guadalupe de Lira Beltrán por el VII y en el XIII Distrito Paloma Cecilia Amézquita Carreón. Sin embargo, aparece un caso del mismo partido en el cual Karina Ivette Eudave Delgado, quien de haber ocupado un lugar por Representación Proporcional durante la LXIII Legislatura, para la siguiente administración fue seleccionada como diputada por el IV Distrito.

Lo anterior demuestra que la reelección como mayoría relativa no es la única forma de extender la carrera legislativa, puesto que Karina Eudave no fue el único caso de cambio de formato de representación para establecerse en uno de los curules. Así, Elsa Amabel Landín Olivares, diputada por el PRI a la cabeza del Distrito XII durante la LXIII Legislatura, se posiciona como diputada por Representación Proporcional durante la LXIV Legislatura.

Un caso curioso es el de Sergio Augusto López Ramírez, quien se establece como diputado de Representación Proporcional en ambas le-

gislaturas, abriendo un camino más a la reelección además de la Mayoría Relativa.

Tabla 4. Composición de la LXV Legislatura de Aguascalientes

Distrito	Diputado	Partido
I	Fernando Marmolejo Montoya	PT
II	Juan Luis Jasso Hernández	MORENA
III	Cuauhtémoc Escobedo Tejada	PRD
IV	Juan José Hernández Aranda	PAN
V	Raúl Silva Perezchica	PAN
VI	Jaime González de León	PAN
VII	Laura Patricia Ponce Luna	PAN
VIII	Adán Valdivia López	PAN
IX	Alma Hilda Medina Macías	PAN
X	Nancy Xóchitl Macías Pacheco	MC
XI	María de Jesús Díaz Marmolejo	PAN
XII	Sanjuana Martínez Meléndez	PRD
XIII	Jedsabel Sánchez Montes	PAN
XIV	Luis Enrique García López	PAN
XV	Mayra Guadalupe Torres Mercado	PAN
XVI	Emanuelle Sánchez Nájera	PRD
XVII	Salvador Maximiliano Ramírez Hernández	PAN
XVIII	Juan Pablo Gómez Diosdado	PAN
RP	Nancy Jeanette Gutiérrez Ruvalcaba	PAN
RP	Ana Laura Gómez Calzada	Morena
RP	Verónica Romo Sánchez	PRI
RP	Yolitzin Alelí Rodríguez Sendejas	MC
RP	Genny Janeth López Valenzuela	PV
RP	Leslie Mayela Figueroa Treviño	Morena
RP	Irma Karola Macías Martínez	Morena
RP	Juan Carlos Regalado Ugarte	Morena
RP	Arturo Piña Alvarado	Morena

Fuente: elaboración propia con datos de (congresoags.gob.mx).

A inicios del último proceso electoral local en Aguascalientes durante el 2021, la prensa informaba de la posibilidad de 10 diputados y diputadas de la XLIV Legislatura interesados en la reelección a la LXV Legislatura (Hidrocálido, 2021). Sin embargo, los resultados demuestran que sólo un diputado pudo mantener su puesto en el Distrito XIV, Luis Enrique García López. Aun así, no es el único caso en el que un candidato vuelve a posicionarse en curul, ya que, Cuauhtémoc Escobedo Tejada, quien en la actual Administración funge como diputado del III Distrito, ya había sido diputado por Representación Proporcional durante la LXII Legislatura.

Trayectoria legislativa

En Aguascalientes se permite, a partir de la LXIV Legislatura, que los diputados y diputadas puedan reelegirse hasta por un máximo de dos Legislaturas, por lo cual, en dicho período, fue cuando algunos legisladores buscan poder ser reelegidos.

En el proceso electoral de la LXIII a LXIV Legislatura, se obtienen tres legisladores reelectos: en el Distrito VI, Gustavo Alberto Baez Leos, en el VII, Claudia Guadalupe de Lira Beltrán y, Pamela Cecilia Amézquita Carreón en el Distrito XIII. Además de ellos, se ubican dos formas más de poder continuar en el puesto, pues se ubica a Elsa Amabel Landín Olivares como diputada por el Distrito XII en la LXIII Legislatura, mientras en el período contiguo obtiene curul por medio de la Representación Proporcional. Así mismo, el diputado Sergio Augusto López Ramírez se ubica en ambas legislaturas como legislador de representación proporcional.

Por otro lado, en el cambio de la LXIV Legislatura a la LXV sólo se ubica una reelección por mayoría relativa en el Distrito XIV: Luis Enrique García López. Así mismo, se ubica que el diputado del VI Distrito, Jaime González de León, ya había sido diputado por representación proporcional en la LXIII Legislatura.

Ante la duda si la trayectoria en el servicio público es una forma de asegurarse puestos en la labor legislativa, el siguiente ejercicio se trata

de visualizar el currículum vitae de los legisladores reelectos, como una forma de identificar si su nivel de profesionalización es parteaguas para lograr la reelección legislativa.

Para el ejercicio analítico de esta sección, se retoma el Cuadro 1, donde Montaña (2020, p. 81) expone las dimensiones y variables de la calidad de los diputados. Del mismo, esta sección se enfocaría en la dimensión de contenido, del cual se obtienen dos momentos de interés, el académico profesional y la experiencia política. El primero de ellos se divide en las variables de nivel educativo y el éxito profesional previo a la política.

En la Tabla 5 podemos visibilizar que la totalidad de legisladores reelectos cuentan con estudios superiores a los universitarios, habiendo tres legisladores en nivel de licenciatura y tres en nivel de maestría. Esto empatiza con la dimensión del contenido como uno de los indicadores para identificar la calidad de los diputados. Además del nivel educativo, las carreras estudiadas precisamente tienen relación a las labores de administración pública o leyes, ubicándose licenciaturas en Derecho, Trabajo Social y Contaduría, así como maestrías en administración pública y finanzas.

El segundo de los momentos de la dimensión de contenido para identificar la calidad de los diputados, según Montaña, indicaría la experiencia política de los legisladores. De esta sección se derivan las variables de dirigentes de partidos u organizaciones, cargos de designación en cualquier nivel y cargos de elección popular.

La totalidad de los legisladores analizados presentan experiencia en puestos relacionados con la administración pública en instancias de gobierno, previas, incluso, a la primera legislación en la que fungieron como diputados y diputadas. En ello, se encuentra que sólo uno de los diputados reelectos reporta un puesto de importancia dentro del partido, sin embargo, no se puede tomar como total resultado con base en el currículum puesto que la mayoría de los legisladores únicamente registran los puestos relacionados con cargos de designación en cualquier nivel de administración pública. tras esta afirmación, es perceptible que la totalidad de los legisladores cuentan con más de dos cargos de designación previos a sus respectivas legislaturas.

Tabla 5. Trayectoria y profesionalización de legisladores reelectos

LXIV Legislatura			
Distrito	Legislador(a)	Nivel de estudios (carrera)	Experiencia
VI	Gustavo Alberto Baez Leos	Lic. en Derecho	Coordinador de Relaciones Públicas, Ayuntamiento de Aguascalientes / Delegado Municipal, Pocitos / Diputado Distrito VI
VII	Claudia Guadalupe de Lira Beltrán	Lic. en Trabajo Social	Enlace de Programas Sociales / Asesora de LXI Legislatura / Regidora de Jesús María / Diputada Distrito VII
XIII	Paloma Cecilia Amézquita Carreón	Mtra. Administración Pública y Gubernamental	Coordinadora de comunicación de diputado / Coordinadora de comunicación con senador / Secretaría de promoción de la mujer PAN / Diputada Distrito XIII
RP	Elsa Amabel Landín Olivares	Mtra. en Finanzas	Directora General del instituto Aguascalentense de la Mujer / Delegada de Relaciones Exteriores / Diputada Distrito XII
LXV Legislatura			
XIV	Luis Enrique García López	Mtro. en Gobierno y Administración Pública	Jefe de Programas Sociales IMPA / Director de Recursos Humanos, Ayuntamiento de Aguascalientes / Diputado Distrito XIV
VI	Jaime González de León	Lic. en Contaduría Pública	Auditor / Contralor / Director de Educación / Director de Proyectos FS / Contador Cementos Cruz Azul / Secretario de Finanzas AMMAC / Diputado RP de XLIII Legislatura / Catedrático Universitario

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de (congresoags.org).

Por otro lado, en la variable de cargos de elección popular, se puede mencionar que la totalidad de los legisladores reelectos cuentan con un cargo previo, precisamente referente a la legislatura anterior a la que se está analizando en el momento, sin embargo, se identifica a una legisladora, la cual, a parte de dicha reelección, contó con el cargo de regidora del municipio de Aguascalientes, lo cual la ubica con una amplia trayectoria en cargos de elección popular.

Con lo anterior, se puede relacionar a la profesionalización y la trayectoria en instancias gubernamentales como parteaguas importante para que los legisladores puedan contender por la reelección en sus diferentes formas.

Conclusión

La profesionalización inició como un rubro de atención al cliente, tanto como en los métodos de mano de obra para la producción, como en los procesos de atención en servicios al cliente para ofrecer servicios de calidad. En el caso de la profesionalización de los legisladores y las legisladoras, aparece como un rubro para atender las necesidades de los ciudadanos, más allá de sólo percibir al ciudadano como un cliente al cual darle un buen servicio, la profesionalización legislativa se ha centrado en los procesos de mejora de las labores de las y los legisladores en sus puestos de trabajo.

Para apoyar a la mejora de las labores, los debates de profesionalización hicieron notorio el problema de lo efímero de los períodos legislativos, como un obstáculo importante en el desarrollo de los legisladores. Ante este tenor una respuesta de trabajo fue la conversación sobre el establecimiento de la reelección legislativa, una forma de permitir que los períodos legislativos sean más extensos, y así, los legisladores y las legisladoras puedan adquirir experiencia en el marco laboral de interés.

En México, la conversación sobre el establecimiento de la reelección legislativa llegó de manera tardía a comparación de otros países ya que históricamente se gestionó un rechazo al concepto por, como se ha mencionado anteriormente, la imagen de Porfirio Díaz como un presidente que estableció una dictadura en el país gracias a la posibilidad auto otor-

gada de reelección indefinida que fungió a finales del siglo XIX y principios del XX.

Por ello, fue hasta el año del 2014, cuando constitucionalmente es aceptada la reelección legislativa a nivel federal, permitiendo que los legisladores puedan ser reelectos hasta por cuatro períodos consecutivos y exhortando a las legislaciones locales a reformar sus constituciones para permitir el mismo ejercicio en los estados. Fue así como en el estado de Aguascalientes se estableció la reelección legislativa local hasta por cuatro períodos consecutivos con diferentes limitaciones, como lo es ser postulado o postulada por el mismo partido de su primera legislación.

Para el presente trabajo se analizaron las listas de composición de las LXII, LXIII, LXIV, y LXV Legislaturas locales del estado de Aguascalientes en la Cámara de Diputados para identificar los casos de reelección legislativa que se han ejercido durante el tiempo de aplicación desde la publicación de la reforma en el año 2014. En la dicha cámara se cuenta con una composición de 27 diputados y diputadas de los cuales 18 son seleccionados por mayoría relativa y 9 por representación proporcional.

Si bien, las LXII y LXIII Legislaturas no presentarían casos de reelección entre ellas la primera fue revisada por el interés de presentar la mayor composición según los partidos políticos, como un parteaguas de la promoción y aceptación de la reforma constitucional. Por otro lado, la LXIII Legislatura comienza a tomarse en cuenta ya que de ésta saldrían los primeros casos de reelección.

Dicho así, se presentó que para la LXIV Legislatura local de Aguascalientes, fueron un total de cuatro diputados y diputadas provenientes del Partido Acción Nacional que fueron reelectos de la LXIII Legislatura. Mientras que en la LV Legislatura solamente un diputado fue reelecto de la LXIV. Ante esta perspectiva se podrían mencionar dos posibilidades, la primera es el agotamiento al ejercicio dado por los legisladores al ser reelectos de la LXIII a la LXIV Legislatura, lo cual conllevó a la reducción de casos de reelección. La segunda pudiese ser la percepción de la ciudadanía sobre poca eficiencia de los legisladores reelectos por lo cual no buscaron apoyar a la misma en esa nueva ocasión; este último argumento

apoyado de la nota de prensa que informaba al inicio del proceso electoral para la última legislatura, del interés de diez legisladores por ser reelectos.

Como se mencionó en el objetivo de la investigación, el ejercicio de la reelección ante dos legislaturas en las cuales se ha podido aplicar muestras una constancia e interés por parte de los legisladores, a pesar de que los resultados electorales puedan no favorecer a los interesados. Además se descubre que la reelección por mayoría de votos no es el único ejercicio que permite la extensión del período ocupando un curul en las legislaturas, pues se identifican casos en los que legisladores que fueron de Mayoría Relativa en un período se reintegran como Representación Proporcional en otro, o viceversa, además de presentar la diferencia de que en este tipo de ejercicio, los legisladores que han presentado el cambio de selección en los curules, no necesariamente lo hacen de forma consecutiva. Ejemplo, el caso del diputado Cuauhtémoc Escobedo Tejada quien presenta cambio de RP a MR de la LXII a la LXV Legislatura.

El presente trabajo permite formarse como un acercamiento a los datos que permitirán en procesos futuros la revisión de si la labor legislativa está mejorando o no gracias a la implementación de la reelección como estrategia de adquisición de experiencia para los diputados y las diputadas. Se debe reconocer que, a pesar de ser un ejercicio con dos legislaturas plenas de aplicación, el mismo sigue siendo joven y un poco complicado para su estudio, pues las muestras, en el caso de Aguascalientes, seguirían siendo un poco escasas y mínimas. Por tales razones se continuará con la revisión de los datos para generar nuevos conocimientos y conclusiones futuras.

Referencias

- Acopa G., A. D. y Chicatto A., K. J. (2018). Antecedentes históricos de la reelección. Tribunal Electoral de Quintana Roo. (2018). Reelection: temas de análisis en materia electoral. 9-18. <http://teeags.mx/wp-content/uploads/2018/04/LibroReeleccionWeb.pdf>
- Andrea Sánchez, F. J. de (2002). Reelection legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (155). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://>

revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3709/4555

- Chanes Nieto, J. (2017). Los servidores de la administración pública en la Constitución. *Espacios Públicos*, 20(50). Universidad Autónoma del Estado de México. <https://www.redalyc.org/journal/676/67656569007/html/>
- Contreras Orozco, L. (2014). La gestión de calidad en el sector público. *Rc Et Ratio*, (8), 11-24. Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México. http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_8/Rc8_1-Leticia-Contreras.pdf
- . (2010). La calidad en la gestión como factor de cambio institucional en las organizaciones gubernamentales del Estado de México. *Convergencia. Revista de ciencias sociales*, (53), 285-310. <https://convergencia.uaemex.mx/article/download/1153/873/>
- Delgado C., O. (2019). Reección en México: Breviario Histórico. *Revista Derecho Electoral*, 27, 163-175. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7126832.pdf>
- Garita Alonso, A. (2011). *La profesionalización del Congreso*. Conferencia para el diplomado “Derecho, Instituciones y Procesos Legislativos”. Universidad Nacional Autónoma de México/ Cámara de Diputados. https://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/parlamentarios/pdfs/prof_congreso_mexicano.pdf
- González Chávez, J. (2003). *Reelección de legisladores. Estudio de las iniciativas en la LVIII Legislatura, Derecho Comparado y Reforma del Estado*. Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-ISS-08-03.pdf>
- Hernández Valle, R. (2002). La democracia interna de los partidos políticos. En M. del P. Hernández (coord.). *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas* (pp. 145-161). UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/347/11.pdf>
- Hidrocalido (2021, febrero 03). Al menos 10 diputados van por la reelección. <https://www.hidrocalidodigital.com/al-menos-diez-diputados-van-por-la-reeleccion/>

- Levine, D. H. y Molina, J. E. (2007). La Calidad de la Democracia en América Latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*, (45), 17-46. <https://www.redalyc.org/pdf/308/30804502.pdf>
- Linz, J. (1997). Some thoughts on the victory and future of democracy. En A. Hadenius, *Democracy's victory and crisis* (pp. 404-426). Cambridge: Cambridge University Press.
- Montaño R., M. (2020). ¿Elegimos a los mejores? La calidad de los políticos electos en Jalisco 2018: diputados locales, alcalde y gobernador. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 4(23), 74-102. https://www.researchgate.net/publication/341164187_Elegimos_a_los_mejores_La_calidad_de_los_politicos_electos_en_Jalisco_2018
- Morales Oyarvide, C. (s/f). Sufragio efectivo, sí reelección legislativa consecutiva. Décimo tercer certamen de Ensayo Político. https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/onceavo/CesarMorales.pdf
- Muñoz E., J. A. y Agundis Y., J. R. (2018). La reelección en México: estudio comparado. *Reelección: temas de análisis en materia electoral* (pp. 41-58). <http://teeags.mx/wp-content/uploads/2018/04/LibroReeleccionWeb.pdf>
- Patrón Sánchez, F. y Camacho García, M. O. (2018). La profesionalización legislativa de los diputados federales en México. *De Política, Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas*. <http://ojs.uacj.mx/ojs/index.php/depolitica/article/view/13/13>
- Resendiz, C. (2016). La reelección en México en los tiempos de la partidocracia. IMCO. *Reelección Municipal y rendición de cuentas: ¿Cómo lograr el círculo vicioso?* <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/La-reeleccion-en-Mexico-en-los-tiempos-de-la-partidocracia.pdf>
- Reveles V., F. (2011). Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas. *Estudios Políticos*, (23), 11-30. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n23/n23a2.pdf>
- Rodríguez Montaño, L. C. (2019). La profesionalización del Poder Legislativo en Sonora ¿calidad o cantidad? Periodo 2009-2018. *Trascender. Contabilidad y Gestión*, (12), 2-21. <https://trascender.unison.mx/index.php/trascender/article/view/69/73>

- Sistema de información legislativa. “Reelección legislativa”. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=204#:~:text=Reelecci%C3%B3n%20legislativa&text=Posibilidad%20jur%C3%ADdica%20que%20tiene%20un,e%20periodo%20de%20su%20ejercicio>
- Tamayo H., Y. Y. (2009). La reelección legislativa consecutiva en México: una propuesta de política pública. Tecnológico de Monterrey. <https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/628991/33068001077247.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ugalde, L. C. (2003). Desempeño Legislativo en México. En *El Congreso Mexicano después de la Alternancia* (pp. 175-195). Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3179/11.pdf>
- Valencia Escamilla, L. (2009). Élite parlamentarias y profesionalización legislativa en México. *El Cotidiano*, (155), 69-76. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512745008.pdf>
- Villalobos Payán, J., y Patrón Sánchez, F. (2018). La profesionalización legislativa de los diputados y senadores federales en México. *Jóvenes en la Ciencia*, 4(1), 1506-1510. <https://www.jovenesenlaciencia.ugto.mx/index.php/jovenesenlaciencia/article/view/2483/1874>

Sanciones anticorrupción ante las brechas que existen en la legislación mexicana en materia de desarrollo social

ROSA MARÍA PÉREZ VARGAS

Resumen

Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación, denominado “Observatorio de la gestión pública de lo social¹”. La pregunta guía: ¿es posible vincular, el fenómeno de la corrupción con el conjunto de instrumentos legales –anticorrupción– que al momento contamos en México, con aquellos que están directamente vinculados, al desarrollo social. De ahí, se realiza una revisión y análisis a modo exploratorio, de la legislación en materia de desarrollo social en 31 entidades federativas, para identificar brechas entre aquellos elementos (sanciones y mecanismos anticorrupción) contenidos en estas leyes, a efecto de conectar ambas discusiones.

Palabras clave: corrupción, rendición de cuentas, política social, instrumentos públicos.

¹ Resultados parciales de esta investigación se han publicado en: (Pérez y Valles, La gestión de lo social en México. Una revisión de los instrumentos públicos para la rendición de cuentas en el marco del sistema nacional anticorrupción, 2017). Se reconoce y agradece la colaboración en la revisión de los textos a Fátima Valles Huerta, colaboradora del proyecto; en la sistematización de información a Andrea C. Jacobo Cruz y Daniela Romina González Torres, ambas estudiantes de la Maestría en Gestión, Desarrollo y Gobierno de la Universidad de Guanajuato.

Abstract

This work is part of a research project called “Observatory of public management of the social”. The guiding question: is it possible to link the phenomenon of corruption with the set of legal instruments –anti-corruption– that we currently have in Mexico, with those that are directly linked to social development. Hence, an exploratory review and analysis of the legislation on social development in 31 states is carried out, to identify gaps between those elements (sanctions and anti-corruption mechanisms) contained in these laws, in order to connect both discussions.

Keywords: accountability, social policy, law & legislation, corruption.

Introducción

Este trabajo se inscribe en el proyecto de investigación, denominado “Observatorio de la gestión pública de lo social”, que ha centrado su mirada en establecer y mostrar un vínculo entre la legislación, en particular aquella cuyo objeto es el desarrollo social², con el fenómeno de la corrupción, pero sobre todo, buscando si en las leyes se contenían sanciones y mecanismos anticorrupción. Una de las preguntas detonantes fue el evaluar si este vínculo estaba manifiesto a través de estas sanciones y mecanismos.

Esto permitiría encontrar entonces una conexión entre la discusión de desarrollo social, pobreza y desigualdad con el fenómeno de la corrupción, en un contexto nacional de reposicionamiento en la agenda pública en torno a su combate a partir de un verdadero Sistema Nacional Anti-corrupción.

¿Por qué lo consideramos relevante? Dadas las connotaciones negativas asociadas a la corrupción y el contexto de pobreza, desigualdad y mar-

² La pregunta que detona este trabajo es si existe un vínculo entre pobreza y corrupción, pues no obstante la literatura existente no se encuentra la pista correcta para establecer con certeza esta relación. En esa ruta, el abordar la cuestión del desarrollo social es tratar de ir construyendo en esa vía una conexión que permitan hacer mucho más sólido este camino. Este abordaje hecho a partir de la legislación apuesta a identificar esas “ventanas de oportunidad” para seguir tejiendo la ruta.

ginación que se presenta en el país y a donde los instrumentos legales que regulan, propician acciones de intervención pública, generan programas y estrategias en el marco de una Política Social y de Desarrollo Social, en ese contexto algunas de ellas terminan desvirtuadas por la corrupción, y se genera así un impacto insuficiente en la mejora de las condiciones de vida de las personas. Este marco, se ha explorado brevemente en Pérez Vargas (2016).

Asimismo, en el afán de construir un argumento se puede observar que existe una brecha entre las disposiciones legales en materia de desarrollo social y los diseños institucionales en la materia en las entidades federativas, en relación particularmente con la legislación que soporta el Sistema Nacional Anticorrupción. Esta circunstancia nos anima a continuar en la senda de profundizar en esa labor (Pérez y Valles, 2017).

De este modo en este trabajo se presentan los resultados de la revisión y análisis, por ahora de modo exploratorio, de las sanciones y los mecanismos anticorrupción contenidos en la legislación del Desarrollo Social en las entidades federativas. Se considera que esta mirada puede contribuir al impulso de una revisión integral de la legislación en el país en este que es un campo muy sensible en las entidades federativas.

Un primer vínculo: rendición de cuentas (rc) y corrupción... ¿cómo vamos?

Hablar de corrupción y rendición de cuentas en los últimos años en nuestro país implica necesariamente el establecer una sincronía entre los distintos órdenes de gobierno, pues existe una clara discordancia entre ciudadanos y entes públicos que se reflejan en un generalizado descontento y enojo social al que pareciera nos hemos acostumbrado, pero que nos hace más vulnerables. No se trata solamente de hablar de desvío de recursos públicos, sino que enfrentamos un tema a donde el ciudadano se ha convertido en un eslabón importante por un lado para su fomento y por otro para su lucha que está en la base del descontento social.

De manera específica, la Organización de las Naciones Unidas define a la corrupción como un “fenómeno político y económico... (que) soca-

va las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales, pervertir el imperio de la ley y crear atolladeros burocráticos, cuya única razón de ser es la de solicitar sobornos³.

Es justo cuando las instituciones operan bien que se genera confianza entre los ciudadanos, y se da así un marco adecuado para fortalecer el tejido social, sin embargo, cuando los gobiernos operan de manera opaca y con ineficiencia se genera un entorno propiciatorio para los actos o conductas de corrupción. En este caso el funcionamiento del gobierno se pone en “entredicho” y se cuestiona, ya que “(...) las instituciones –si funcionan adecuadamente– contribuyen a la generación de un marco de confianza entre los actores para el cumplimiento de los compromisos asumidos” (Pineda, 2018). Como aquí se propone, para el caso de México la corrupción mina la democracia con consecuencias indeseadas para la gobernabilidad y la legitimidad en la operación cotidiana de gobierno (Casar, 2020).

De manera particular, Rivera (2017) muestra que los mexicanos entendemos la corrupción como un problema visto desde tres perspectivas distintas: en primer lugar, la corrupción “de ellos” que se refiere a la que realizan los poderes políticos y fácticos; la corrupción “de nosotros”, que dado el contexto de desigualdad, es percibida como justicia social, y por último, la corrupción “de todos” en la cual se unen las anteriores y se ve al problema como algo cultural.

Se considera que el tipo de corrupción que más nos afecta es aquella ejercida por los diputados, seguida por la que realizan el Presidente de la República y los gobernadores, y después, la cometida por los alcaldes, según la encuesta de Opción y voto (2016, citada en Rivera, 2017).

Esta tipificación de la corrupción resulta ser importante, ya que se divide el problema desde una perspectiva política y otra ciudadana. En la primera, se hace referencia a que los políticos son los únicos que realizan actos de corrupción y en la segunda, como ciudadanos; a la par de que hay

³Véase en <https://www.britishcouncil.org.mx/events/d%C3%ADa-internacional-contra-la-corrupti%C3%B3n>

un sentimiento de rechazo a las prácticas de corrupción y de impunidad, también las ejercemos, sin darnos cuenta que poco a poco, el problema va permeando en la sociedad al grado de considerarlo como algo “cultural”.

Ante un escenario de incertidumbre y de transición en lo que ahora se conoce como “la cuarta transformación del país⁴”, nos encontramos ante la “esperanza discursiva”, como aliento en el actual sexenio, siendo este el motor de las reformas que son necesarias para reforzar las instituciones públicas, pero también ante un tema de poca certeza ante lo que ha traído la transición con un partido de izquierda y sus propuestas del ejercicio del poder público.

En este contexto, no hay que olvidar que se estableció el Sistema Nacional Anticorrupción⁵ y los subsecuentes sistemas estatales, avanzando a ritmos distintos y dispares. Lo cierto es que este discurso tuvo éxito, según Casar (2020), debido a que el 2018 terminó con un gran número de escándalos de corrupción política y que está documentada, de manera que la realidad parecía darle la razón, todo lo cual se reflejaba en un incremento en la percepción de la corrupción en el país.

La corrupción al final del día se explica parcialmente por una insuficiente rendición de cuentas. Esta puede entenderse desde dimensiones:

⁴ En palabras de Andrés Manuel López Obrador, presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, “no hay un movimiento en el mundo como el que estamos impulsando, que busque una transformación por la vía pacífica, con tanta gente”. Consultado el 22 de agosto de 2018 en https://elpais.com/internacional/2018/07/04/mexico/1530661222_534690.html

⁵ El 27 de mayo de 2015 se publicaron reformas constitucionales en materia anticorrupción y posteriormente, el 18 de julio de 2016 fueron publicadas las leyes secundarias que constituyen el Sistema Nacional Anticorrupción, tal es el caso de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La vertical y la horizontal. La dimensión vertical consiste en las reglas y principios que regulan la relación entre ciudadanos y gobernantes —el voto universal, la realización de elecciones periódicas, la reelección, entre otras— (citado por Peschard, 2005) y, por ende, las sanciones que se imponen desde esta dimensión son de tipo moral o simbólica: no hay cárcel ni multa económica, salvo la desaprobación pública de las autoridades (Ugalde, 2002). La dimensión horizontal, por su parte, es la que se traduce en instituciones o agencias estatales que corrigen y sancionan las irregularidades cometidas por los funcionarios públicos. Según Schedler (2005), desde esta dimensión existen tres formas de prevenir y corregir los abusos de poder: informar, justificar y sancionar. La primera consiste en abrir al escrutinio público las acciones del poder, la cual se traduce comúnmente en instrumentos de transparencia. La segunda obliga al poder a justificar sus actos —es decir, acceso a la información pública—. Por su parte, la última consiste en sancionar los excesos de quien ejerce el poder, es decir, la fiscalización (Mondragón, 2015, p. 37).

También, existe una tercera clasificación de la rendición de cuentas entendida esta desde un enfoque transversal y que como ahora se ven busca conjuntar o, mejor aún, integrar a las dos previas:

La rendición de cuentas transversal, supone la integración o combinación de la rendición de cuentas horizontal y la vertical, que nace de la falta de legitimidad y credibilidad en la rendición de cuentas horizontal, así como la ineficacia mostrada por los sistemas de rendición de cuentas verticales [ineficacia, ilegitimidad y crisis del modelo democrático representativo] (Goetz y Jenkins, 2001). En ejercicios similares, Isunza (2006) describe a la rendición de cuentas transversal como aquellas instituciones del Estado que generan y proporcionan mecanismos sembrados en la sociedad civil, conformados por ciudadanos independientes sin ser representativos de la sociedad, pero que sí muestran las cualidades de la sociedad civil y las bondades de su responsabilidad cívica (Domínguez, 2020).

El primer tipo de rendición de cuentas es tal vez el mecanismo más efectivo que tiene el ciudadano para reflejar el descontento con el funcionamiento del gobierno, ya que el segundo tipo aún tiene en la región latinoamericana estructuras que deben ser fortalecidas en materia normativa e institucional.

En este orden e ideas y de acuerdo con Dussauge (2010), existen retos que aún están por concretarse en la tarea del combate a la corrupción y el fortalecimiento de la rendición de cuentas, entre los que destacan:

La necesidad de desarrollar más y mejores evaluaciones de las políticas y programas anticorrupción. Si bien ésta no es una tarea sencilla, la falta de evaluaciones sistemáticas y, sobre todo, las ausencias de evidencias tangibles sobre los avances en la materia han generado la impresión social de que la lucha contra la corrupción no ha funcionado (González, 2006; Dussauge, 2008; Ackerman, 2007, citados en Dussauge, 2010).

El segundo reto que se plantea tiene que ver con la puesta en marcha de estrategias de rendición de cuentas en aquellas áreas de política pública que están enfocadas en el desarrollo del país. De manera particular, entra aquí el área de política social con todo su abanico de intervención dentro de la arena pública.

El tercer reto se relaciona con la transparencia y la calidad de la información que las instituciones públicas presentan a los ciudadanos y que en ocasiones no está al alcance de todos, razón por la cual cuando se requiere algún tipo de información se convierte en un proceso administrativo burocrático que pareciera tiene como fin la no provisión de la información.

La profesionalización administrativa es otro de los retos que la literatura ha referido, ya sea a través de la implementación de un servicio civil de carrera o a través del fortalecimiento del componente ético de los servidores públicos. De manera adicional, esta tarea está ligada con la capacidad de las instituciones para hacer efectivo el cumplimiento de las reformas legales y las normas que se han aprobado en materia de combate a la corrupción.

Ante estos retos, es necesario entender a la corrupción y a la rendición de cuentas como dos procesos que van ligados. De acuerdo con Pérez (2016):

La discusión entonces entre rendición de cuentas y corrupción es simbiótica, de esa manera, es posible arriesgarse a establecer una relación directa entre la fortaleza de un sistema de rendición de cuentas con la disminución de la corrupción. Sin embargo, esta vinculación necesariamente estaría intermediada, bajo un constructo de argumentos técnicos, y orientaciones metodológicas.

Por último, se encuentra el reto de implementar eficazmente los cambios jurídicos y constitucionales realizados en los últimos lustros pues esta insuficiente implementación les resta valor y alcance a tales cambios, al tiempo que perpetúa las condiciones propiciatorias de actos de corrupción:

La corrupción se cría y se alimenta por la falta de sistemas de responsabilidad, que no pueden generarse por el burdo método favorito de la retribución de la justicia sumaria. [...] Cuando un sistema es defectuoso y ofrece incentivos equivocados al público (como eludir el propio deber y obtener ganancias ilícitas sin ser sancionado por ello), lo que tiene que ser reparado es el sistema mismo. Por ejemplo, cualquier sistema que deja a los funcionarios públicos el control efectivo y exclusivo, o la dominación oligárquica, sobre la concesión de licencias (de importación o de minería, digamos) sin frenos ni contrapesos, puede convertirse en un campo minado de prácticas corruptas (Dussauge, 2010).

Con un enfoque clasificatorio muy útil Drèze y Sen (2014) señala que existen al menos tres cuestiones diferentes y centrales para la prevalencia de la corrupción entre los servicios públicos, lo que describe en los siguientes términos:

Primera: la corrupción florece en la oscuridad informativa, por naturaleza, se trata de un asunto secreto. Un cambio institucional que fomente la trans-

parencia y accesibilidad de la información puede ser una fuerza real para combatir el predominio del soborno y de la malversación.

Entre más burocratizado se encuentre el sistema de transparencia y acceso a la información, más difícil será tanto para servidores públicos como para los propios ciudadanos implementar un entorno de transparencia y rendición de cuentas.

Segunda: la corrupción sobrevive en un ambiente social de tolerancia con las fechorías, sin importar como las personas morales tienden a ver tales tropelías. La creencia generalizada de la corrupción constituye un comportamiento habitual y tiene que ser tolerado a menos que las faltas sean expuestas por completo y resulten inusualmente flagrantes y puede generar una situación en la cual los buscadores de sobornos no reciban mucha presión para enmendarse, bien provenga de otros o bien provenga de su propia conciencia (Drèze y Sen, 2014).

En consideración aquí a un tema de exigencia de los ciudadanos hacia su aparato estatal, pero también de compromiso consigo mismos para fomentar prácticas anti-corrupción, volvemos de nuevo a la tipología de la corrupción “de ellos”, *versus* la corrupción “de nosotros”.

Tercera: la corrupción puede ser reducida a través de una amenaza realista de persecución y castigo judicial. Pero la persecución puede ser difícil de asegurar en ausencia de testigos preparados para declarar o de pruebas documentales y esto puede ser un gran obstáculo para procesar o castigar al cohechador, lo cual a su vez tiende a dar una sensación de unanimidad a los servidores civiles que buscan y consiguen sobornos. Hay también otras cuestiones relacionadas, pero la oscuridad informativa, la lenidad social y la dificultad de procesar son tres factores que ayudan a sustentar una cultura de corrupción (Drèze y Sen, 2014, p. 115).

Por lo tanto, la lucha contra la corrupción en estos términos conjuga tres elementos importantes: la publicidad y el acceso a la información; la concepción ciudadana y su actuación frente a las conductas que pueden propiciar desde el mal uso de los recursos públicos hasta conflictos de interés, etc. y por último un sistema efectivo de administración de la justicia y no de impunidad. Es cierto que “la corrupción se torna diferente en cada comunidad, y también es castigada de forma distinta, sin embargo, lo que no varía mucho son los impactos que tiene tanto en las organizaciones públicas como en el propio tejido social” (Pérez y Valles, 2017, p. 74)

Aunque se han hecho múltiples esfuerzos y avances en materia de combate a la corrupción y de rendición de cuentas, aún queda mucho por hacer. Aún falta revisar también el funcionamiento que tiene el Sistema Nacional Anticorrupción en concordancia con sus leyes secundarias, así como el análisis de su andamiaje de forma integral.

Este trabajo se centra en explorar una de las dimensiones de la rendición de cuentas que establece Schedler (2005), referida a la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement).

Política social y corrupción ¿existe un hilo conductor?

La diversidad de expresiones que muestra la corrupción en el mundo actual nos da la pauta también para distinguir no sólo sus distintos planos sino la gravedad también variable de la misma. Uno de los problemas es que no existe un consenso sobre su definición, o el “qué es”, pero existen polos, desde la “amplia interpretación de que la corrupción, como la belleza, reside en el ojo de quien la observa; en el otro, está el enfoque legalista, según el cual un acto o una omisión son corruptos sólo si explícitamente se describen como tales en la legislación” (Holmes, 2019).

Siguiendo al Holmes (2019), se considera a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) como el “único instrumento universal anticorrupción legalmente vinculante” (Holmes, 2019, p. 20). Por su parte, Transparencia Internacional ha utilizado dos definiciones,

desde el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) la define así: “el abuso de un cargo público para obtener una ganancia privada” (Holmes, 2019, p. 20).

Una ausencia de consenso en cuanto a un concepto, también muestra diversos retos en algunos de los instrumentos. Entre ellos los siguientes:

Cuadro 1. Retos en materia de corrupción y algunos instrumentos disponibles

Retos	Instrumentos disponibles
Medición de la corrupción	– Índice de Percepción de la corrupción – Barómetro global de la corrupción – Índice de Estado de Derecho
Relativo a las causas de la corrupción, ya que pueden ser tan numerosas que es necesario proceder a su organización por niveles o áreas de relación para sistematizarlas.	– Índice de fuentes de soborno – Latinobarómetro – Reporte de Integridad Global
Las consecuencias, desde el punto de vista estructural, hasta el desarrollo económico.	– Estudios económicos de la OCDE
El diseño de instituciones efectivas para la lucha contra la corrupción, que exija una estrategia coherente de prevención, detección, investigación y sanción.	– índice de Competitividad Global – Índices Globales de la gobernabilidad

Fuente: elaboración propia a partir del texto de Villoria (2016) y Casar (2015).

Como se señaló antes, una de las fallas que han tenido las instituciones públicas es la falta de mecanismos eficientes para la medición y evaluación de las políticas públicas en materia de corrupción, así como de rendición de cuentas; a la postre esto conduce a que los programas públicos en materia de desarrollo social que, al ser tan vastos, tengan mayor dificultad para detectar cuando se está cometiendo alguna práctica de corrupción, tanto de sus operadores como de sus beneficiarios.

En este sentido, con la emisión de algunas leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción se vuelve más fácil tipificar cuáles son las conductas que implican una práctica de corrupción. Sin embargo, aún

existe vaguedad en la definición de instrumentos para definir su detección, pero sobre todo para su castigo.

Decir que la corrupción es un acto indebido requiere definir ¿indebido para quién, para qué, en qué contexto? Lo que una visión basada en la idea de lo indebido, implica entonces es que hay un parámetro externo, claro, legítimo, que envuelve al individuo y al grupo, marcando con relativa claridad lo que conviene a un comportamiento como correcto o como corrupto. Si bien esto suena razonable y sencillo de comprender, en la práctica no lo es tanto. Por ejemplo, si es tan clara la definición de lo que es indebido debe ser claro definir el estatus contrario: ¿cómo se puede definir un estado de no corrupción? (Philp, 1997 en Arellano, 2017, p. 812).

En el caso de la política social, y en particular cuando nos referimos a desarrollo social, encontramos ambos tipos de corrupción, sin embargo, es más difícil detectar aquellos casos de *petty corruption*, tanto por el número de programas sociales como por las personas implicadas en su operación y la cantidad de beneficiarios que se incluyen, todo lo cual nos lleva a concluir a que en este campo se crean organizaciones que sirve de base para la operación de estas conductas, tal y como lo menciona Arellano:

Cuando se habla de corrupción es prácticamente ineludible hablar de organización. Corruptos y corrompido, corruptos y víctimas, se encuentran tarde o temprano en el marco de organizaciones que los regula, vigila, alienta o intenta controlar. Comprender cómo se genera entonces la corrupción es intentar comprender la dinámica de lazos y relaciones (temporales o semi-permanentes) que se construyen entre los diferentes agentes para que dicha práctica sea posible realizar e incluso posible de estabilizar (Arellano, 2017).

Por lo tanto, uno de los argumentos centrales del presente trabajo es que dentro de la lucha contra la corrupción, existe una laguna en torno a las leyes de desarrollo social de las entidades federativas, ya que en la mayoría de ellas no se contemplan sanciones precisas para funcionarios

como para los beneficiarios que incurran en alguna práctica de corrupción, lo que nos habla de una situación de imprecisión y hasta cierto punto de concordancia que sería atrevido decirlo, entre aquellos que operan los programas y los ciudadanos beneficiarios, provocando así que en ocasiones los actos corruptos sean vistos como un “acto de justicia social” para algunos, y que dados los niveles de impunidad imperantes se dé una generalización de prácticas dañinas, mismas que le otorguen con cierto empoderamiento a los funcionarios que gestionan la política social:

La aceptación y la reproducción de los actos de corrupción también son resultado de la impunidad, esto es, de la incapacidad de las instituciones y las normas jurídicas para impedir el abuso de poder en provecho propio. Por esa incapacidad de vigilancia efectiva y sanción eficaz, las leyes encarnadas en las autoridades responsables de su cumplimiento se vuelven negociables y casuísticas: no se aplican de manera universal –parejo para todos– sino que su cumplimiento depende de las circunstancias y de los individuos que forman parte de cada situación en la que se verifica el abuso de poder. La reproducción de esta casuística, a su vez, hace que el fenómeno se vuelva sistemático (Merino, 2015).

Es importante mencionar que en el caso de la política de desarrollo social se tiene una institución especial para la evaluación de sus programas, que es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Como se sabe, este Consejo mide el grado de impacto de los programas, sus procesos, su diseño y sus resultados, pero se han dejado de lado distintas expresiones de esta política, tales como aquellas circunstancias que se configuran para la asignación de recursos públicos, qué pasa después de ello y la forma en que se lleva la gestión de los programas y proyectos destinados al combate a la pobreza por parte de los organismos federales, estatales y municipales⁶.

⁶ La literatura en materia de implementación de políticas públicas puede brindar rutas de análisis y evidencia sobre casos de éxito y/o fallidos para observar y perfeccionar intervenciones públicas y su gestión.

A propósito de la gestión de dichos recursos, Merino identifica cinco procesos básicos en los cuales se identifican mayores prácticas de falta de transparencia, rendición de cuentas y por ende, de corrupción:

1. en el reparto de los puestos de designación y el usufructo de sus beneficios, así como en las trampas destinadas a obtener sentencias millonarias por despidos injustificados;
2. en la asignación de contratos de obras públicas o de compras gubernamentales –que simulan, sin embargo, seguir procedimientos de licitación formalmente impecables;
3. en los actos de autoridad que se manifiestan a través del otorgamiento de concesiones, licencias o permisos de toda índole –desde fraccionamientos hasta la apertura o la operación de negocios informales–;
4. en la transferencia de recursos públicos a través de subsidios o programas de asistencia, cuya obstinada multiplicación es equivalente al monto de los beneficios políticos y monetarios que los funcionarios públicos obtienen; y
5. en la administración pública de ventanilla, donde los ciudadanos entran en contacto personal y directo con los funcionarios para allegarse de un servicio, incluyendo de manera destacada los que dicen ofrecer seguridad o procurar y administrar justicia (Merino, 2015).

Tal como lo menciona el autor, dos de los principales procesos sensibles al tema de la corrupción lo son la transferencia de recursos públicos y la gestión pública de ventanilla, siendo ambos un eslabón ligado en el combate a la pobreza a través del desarrollo social.

Ahora bien, entre las premisas del Sistema Nacional Anticorrupción de acuerdo con Merino (2015, pp. 18-20), se encuentran:

1. Atender las causas de la corrupción y no sólo sus efectos; que nunca es suficiente encarar la corrupción desde una visión exclusivamente punitiva e individual. [...] En este sentido, la respuesta institucional a la corrupción no puede ceñirse a la detección y persecución de corruptos sino a la detección permanente y a la modificación deliberada de las normas y los procesos que la generan.

2. Debe existir un proceso de diseño de inteligencia institucional para corregir esas causas de corrupción. En el desempeño cotidiano de la administración pública es inevitable que existan diferencias de interpretación sobre el marco jurídico y criterios diversos de actuación que, eventualmente, pueden producir lagunas de discrecionalidad y oportunidades de corrupción.
3. Debe existir un entramado de pesos y contrapesos entre las instituciones que combaten la corrupción. [...] la colaboración entre ellas puede reforzar la eficiencia de esas instancias para identificar, prevenir, castigar y modificar las situaciones que auspician la corrupción y, en su caso, para castigar con mayor asertividad las conductas individuales que capturan o desvían recursos y atribuciones, de acuerdo con su gravedad: faltas administrativas menores, casos graves de corrupción no penales y delitos de corrupción. Todo ello, en la lógica de un sistema completo, articulado y coherente.

Ante la complejidad de este marco, ese ensayo se ha dado a la tarea de realizar un trabajo de recopilación de las leyes en materia de desarrollo social⁷, así como –de haberlas– de las disposiciones ligadas a las sanciones anticorrupción, a donde se han incluido todas las disposiciones de carácter administrativo que pueden contener sanciones a funcionarios públicos y/o beneficiarios de programas y/o de la política social. En ese sentido, se ha construido a su vez, una matriz de cuadrantes para clasificar las sanciones anticorrupción.

Análisis de los estados en materia de corrupción y desarrollo social
De este trabajo se tiene un antecedente que data de 2017, cuando se avanzó en un mapeo de la legislación de las entidades federativas (Pérez

⁷ Se revisaron las Leyes de Desarrollo Social de las 31 entidades federativas y de la Ciudad de México, retomadas de los sitios web de cada uno de los congresos locales. Fueron consultadas en el período del 16 al 20 de octubre de 2016, con una revisión a febrero 2022.

y Valles, 2017) en el cual se estableció la hipótesis a partir de los primeros estados revisados que “existen mayores instrumentos legales ligados al Sistema Nacional Anticorrupción que aquellos ligados a política social”. Esto debido a que en las entidades federativas se cuenta únicamente con una ley en materia de desarrollo social, mientras que en materia de combate a la corrupción existen leyes ligadas a la responsabilidad de los servidores públicos, a la fiscalización de recursos, a la transparencia y rendición de cuentas, etc. En tal obra se señaló que:

Sería necesario revisar a detalle si las sanciones y los actores que intervienen directamente en la política social se vinculan a procesos efectivos de rendición de cuentas o si se limita a sanciones que no tienen peso dentro de las organizaciones y que aumentan la discrecionalidad de los recursos en el ámbito social (Pérez y Valles, 2017).

Ello nos anima a seguir con el análisis a partir de establecer –desde las sanciones que denominamos anticorrupción– una clasificación, con base en cuadrantes, tal y como se detalla en la siguiente matriz:

Cuadro 2. Cuadrante de sanciones y su grado definido para la clasificación

Grado del cuadrante de sanciones anticorrupción	
Cuadrante I Grado bajo en cuanto a proclividad de favorecer prácticas y/o conductas antiéticas y/o de corrupción. Posibilidad de que sea inadvertida una mala práctica. <i>(Difícil escapar a una sanción).</i> Se menciona la conducta corruptiva y se hace la remisión a otra ley o reglamento para su sanción.	Cuadrante III Grado alto en cuanto a proclividad de favorecer prácticas y/o conductas antiéticas y/o de corrupción. <i>(Muy probable de evadir una sanción).</i> No se hace mención directa de la sanción y remite a otra ley cuando se comete una práctica proclive a corrupción.

Cuadrante II Grado medio en cuanto a proclividad de favorecer prácticas y/o conductas antiéticas y/o de corrupción. (Hay alguna posibilidad de evadir una sanción). Se hace mención a las conductas que pueden ser proclives a corrupción, pero no remite a otra ley donde se sancione.	Cuadrante IV Grado muy alto en cuanto a proclividad de favorecer prácticas y/o conductas antiéticas y/o de corrupción. (Probable que se pueda evitar una sanción). No se hace mención de las conductas proclives a corrupción y tampoco remite a otra ley para su sanción.
---	--

Fuente: elaboración propia⁸.

A partir de la construcción de la matriz anterior, nos dimos a la tarea de revisar las leyes de desarrollo social de las entidades federativas, con el fin de analizar cuáles son aquellos mecanismos y sanciones que se encuentran expresamente mencionados en ellas y cuáles en su caso remiten a otra legislación. La claridad de la expresión de las sanciones o la remisión a otros instrumentos ha sido valorada. En esa ruta, se construye una matriz con los cuadrantes y grados de sanciones anticorrupción para servidores públicos, y posteriormente hemos clasificado y ubicado a las distintas entidades federativas de acuerdo con su legislación (Cuadro 3).

¿Qué encontramos en cuanto a conductas y sanciones para los servidores públicos?

En esta primera matriz, encontramos que la mayoría de los estados se encuentran en el cuadrante III, es decir, no se mencionan expresamente conductas ligadas a la corrupción, pero sí se menciona que en el incumplimiento de la ley se remitirá a otra ley. Se encuentran en Grado Alto, y únicamente tres entidades se encuentran dentro de los grados I y II: Ciudad de México, Coahuila y Oaxaca.

⁸ Forma parte de una primera aproximación para mapear estos instrumentos.

Cuadro 3. Cuadrante de sanciones dirigidas a servidores públicos; su grado de cuadrante, así como las entidades ubicadas en ellos

Grado del cuadrante de sanciones anticorrupción (servidores públicos)			
Cuadrante I Grado bajo en cuanto a proclividad de favorecer prácticas y/o conductas antiéticas y/o de corrupción. Posibilidad de que sea inadvertida una mala práctica. (Difícil escapar a una sanción).	Ciudad de México	Cuadrante III Grado alto en cuanto a proclividad de favorecer prácticas y/o conductas antiéticas y/o de corrupción. (Muy probable de evadir una sanción).	Durango Guanajuato Guerrero Hidalgo Jalisco Nayarit Estado de México Morelos Nuevo León Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Veracruz Yucatán Zacatecas
Cuadrante II Grado medio en cuanto a proclividad de favorecer prácticas y/o conductas antiéticas y/o de corrupción. (Hay alguna posibilidad de evadir una sanción)	Coahuila Oaxaca	Cuadrante IV Grado muy alto en cuanto a proclividad de favorecer prácticas y/o conductas antiéticas y/o de corrupción. (Probable que se pueda evitar una sanción)	Puebla Michoacán Sonora

Fuente: elaboración propia.

Este primer acercamiento nos lleva a la reflexión de que, en 19 de las entidades federativas, no se hace mención expresa de las sanciones para los servidores públicos que entran en una práctica de corrupción, pero sí te remite a otra ley o reglamento en el que se mencionan dichas sanciones (un limbo sancionador). Lo que queda en el aire es si existe una posibilidad real de sancionar.

Posteriormente, se decidió hacer un análisis de las sanciones a los beneficiarios de los programas en materia de desarrollo social, ya que como antes se dijo existe una distinción entre lo que conocemos como la corrupción de “ellos” y la corrupción “de nosotros”, considerando a esta última menos dañina, pero que también hace que entre ciudadanos veamos la corrupción como algo normal y peor aún, como acto de justicia social (Cuadro 4).

A diferencia de la matriz para servidores públicos, en el caso de los beneficiarios de la política social el esquema es diferente, se manejan los mismos cuadrantes respecto a las sanciones y/o su remisión a otras leyes, pero en el análisis la mayoría de los estados se encuentran insertos en el cuarto cuadrante, lo que quiere decir que no se menciona sanción alguna en las propias leyes de desarrollo social, pero tampoco remite a otra. Las únicas entidades que hacen mención a una sanción expresa y que remiten también a otra ley para su castigo son los estados de Morelos y San Luis Potosí. Mientras que en el cuarto cuadrante se encuentran dieciséis entidades federativas.

Entonces, la corrupción y su posible sanción está más presente para el servidor público, que para el beneficiario y sería una pregunta atrevida decir ¿si las propias leyes en materia de desarrollo social, por tener un componente de combate a la pobreza, no sancionan al beneficiario por un tema de justicia social? En efecto, dicha pregunta es muy atrevida, pero pone en entredicho, las formas en que se puede acceder y sobre todo sancionar una conducta de corrupción para los beneficiarios.

Cuadro 4. Cuadrante de sanciones dirigidas a los beneficiarios; su grado de cuadrante, así como las entidades ubicadas en ellos

Del cuadrante de sanciones anticorrupción (beneficiarios)			
Cuadrante I Grado bajo en cuanto a proclividad de favorecer prácticas y/o conductas antiéticas y/o de corrupción. Posibilidad de que sea inadvertida una mala práctica. (Difícil escapar a una sanción).	Morelos San Luis Potosí	Cuadrante III Grado alto en cuanto a proclividad de favorecer prácticas y/o conductas antiéticas y/o de corrupción. (Muy probable de evadir una sanción).	Guerrero Sinaloa
Cuadrante II Grado medio en cuanto a proclividad de favorecer prácticas y/o conductas antiéticas y/o de corrupción. (Hay alguna posibilidad de evadir una sanción)	Aguascalientes Baja California Chihuahua Ciudad de México Hidalgo Estado de México Morelos Nuevo León Oaxaca San Luis Potosí	Cuadrante IV Grado muy alto en cuanto a proclividad de favorecer prácticas y/o conductas antiéticas y/o de corrupción. (Probable que se pueda evitar una sanción)	Campeche Coahuila Colima Jalisco Michoacán de Ocampo Nayarit Puebla Querétaro Quintana Roo Sonora Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Veracruz Yucatán Zacatecas

Fuente: elaboración propia.

En la revisión nos encontramos una serie de mecanismos anticorrupción, principalmente ligados a evaluación y en algunos casos de participación social. Estos se encuentran contenidos en la legislación de desarrollo social y su presencia nos dice que habría una débil relación entre mecanismos y sanciones que podrían contener/frenar/atemperar casos de corrupción en las entidades federativas.

Entre ellos se encuentran las figuras de: Denuncia, contraloría social, evaluaciones por parte de organismos autónomos; evaluaciones por organizaciones de la sociedad civil, evaluaciones de resultados, de impacto, así como acciones de vigilancia. Una disparidad de instrumentos que sin duda pueden coadyuvar no sólo al desarrollo social, sino a una mejor vigilancia en el ejercicio del gasto, de las políticas y de los impactos de las políticas públicas que se impulsan.

Existe una constante; lo que se identifica como mecanismos anticorrupción se orientan mayormente hacia la sanción para el servidor público con una menor frecuencia en la vigilancia hacia el cumplimiento de los programas sociales en los estados. Por su parte, los demás mecanismos nos remiten a las evaluaciones propias de los programas, pero como se vio reflejado en las matrices presentadas anteriormente, se deja de lado la cuestión de una sanción efectiva y clara en las legislaciones estatales.

Conclusiones

Este análisis del entorno general de las legislaciones en materia de política social y de combate a la corrupción se detiene expresamente en la identificación y clasificación de aquellas prácticas que afectan de manera indeseada el ejercicio público. De manera específica, la desvinculación que existe entre ambos tipos de legislaciones da cuenta de que el combate a la corrupción se concentra en un solo actor del sector público, el nivel federal. Esta aproximación destaca la necesidad que existe de establecer mecanismos claros y con sanciones expresas en las leyes de Desarrollo Social en materia de corrupción.

A partir de esta revisión en la legislación en materia de Desarrollo Social para el caso mexicano en cada una de las entidades federativas se pueden derivar las siguientes consideraciones:

1. Cada estado tiene una mirada distinta del fenómeno. No se encuentra una armonización en la legislación.
2. No se muestran expresamente un conjunto de disposiciones normativas que impidan o aminoren acciones anticorrupción o incluso de cualquier práctica asociada al desvío de recursos públicos.
3. Es notoria una preferencia en sancionar a servidores públicos sobre los beneficiarios de los programas. En cierto modo, la ley es la que avala a un funcionario público para que cumpla con su función, faltar a la ley es motivo de sanción. Esto soporta esta preferencia.
4. El discurso y la reforma normativa en materia de combate a la corrupción no ha llegado a incidir en la materia de desarrollo social, por lo que la brecha existente entre un discurso sobre una verdadera cruzada nacional en contra de la corrupción y la legislación en materia de desarrollo social se mantiene.

Hemos transitado también por una revisión de la literatura sobre aquellos elementos que son comunes en el combate a la corrupción y en todas las definiciones de los autores revisados existen elementos comunes, que parten de tres acciones planteadas al inicio: informar, justificar y sancionar. Schedler (2005) nos hace mención de ello. La rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas, por una parte la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*) y por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).

Derivado de estos elementos, tenemos factores como la oscuridad informativa, la transparencia, los mecanismos de evaluación y la implementación de cambios jurídicos que contemplen la persecución y el castigo de quien incurra en alguna práctica derivada de la corrupción. Estos elementos comunes en el presente análisis, conducen a una tarea que implica

esfuerzos de los tres poderes, y nos detuvimos en el ámbito legislativo no sólo a nivel federal sino también de cada una de las entidades federativas para hacer una búsqueda sobre las acciones de contención e incluso de prevención que se contienen en la ley y si esta dimensión del “enforcement” se muestra.

En todo caso, vale la pena mirar una vez más la legislación en materia de política social, en el sentido de que es uno de los puntos clave para el combate a la pobreza, pero que también se puede convertir en un semillero de prácticas nocivas tanto para servidores públicos como para ciudadanos, provocando que cada uno de los programas orientados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos no cumplan con su objetivo.

El haber realizado este mapeo en las entidades federativas también destaca cómo van instrumentados los sistemas anticorrupción a nivel de los estados, pues pareciera que se toma en cuenta únicamente el orden federal y se está desprotegiendo a las entidades. Sin duda, esta revisión detona nuevas interrogantes sobre un tema que compete no sólo a funcionarios públicos, sino también a ciudadanos y su papel en la búsqueda del bienestar, pues pareciera que un sector de la sociedad normaliza cada vez más el fenómeno de la corrupción.

Referencias

- Arellano Gault, D. (2017). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la *desnormalización* de la corrupción. *Contaduría y Administración*, 62(3), 810-826.
- Casar, M. A. (2015). *México: Anatomía de la corrupción*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO).
- . (2020). *México: Anatomía de la Corrupción*. 3ra ed. México: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI).
- Domínguez, O. V. (2020). *Gobernanza, Transparencia y Rendición de Cuentas*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Drèze, J., y Sen, A. (2014). *Una gloria incierta: India y sus contradicciones*. Taurus.

- Dussauge Laguna, M. I. (2010). Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos. *Los grandes problemas de México*, 13, 209-247.
- Holmes, L. (2019). *¿Qué es la corrupción?* México: Grano de Sal.
- Merino, M. (2015). México: la batalla contra la corrupción.
- Mondragón, J. C. (2015). *Financiamiento de partidos, rendición de cuentas y corrupción en México*. Flacso México.
- Pérez, R., y Valles F. (2017). La gestión de lo social en México. Una revisión de los instrumentos públicos para la rendición de cuentas en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción. *ISOTIMIA: Revista Internacional de Teoría Política y Jurídica*, 5, 10.
- Pérez, R. (2016). ¿La evaluación de la política social como una estrategia para la rendición de cuentas en México? En T. Rendón (coord.). *El combate a la corrupción desde la perspectiva del derecho administrativo*. México: Universidad de Guanajuato.
- Pineda O., P. A. (2018). *La Hechura de la Política de Desarrollo Social en los municipios de México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Rivera, G. (16 de agosto de 2017). Qué es la corrupción... según los mexicanos. *Nexos*. Consultada el 20 de agosto de 2018 en <https://www.nexos.com.mx/?p=33376>
- Schedler, A. (2005). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencia*. México: INAI.
- Villoria, M. (2016). Corrupción pública. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (5), 159-167.

Instrumentos legales revisados

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 113. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 (México).
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 (México).

Ley General de Desarrollo Social. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004 (México).

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Aguascalientes. Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el lunes 8 de septiembre de 2008 (México).

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Baja California. Ley publicada en la Sección XI del Periódico Oficial del Estado de Baja California, el jueves 31 de diciembre de 2015 (México).

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Baja California Sur. Ley publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el 31 de Julio de 2016 (México).

Ley de Desarrollo Social del Estado de Campeche. Ley publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Campeche 2015 (México).

Ley de Desarrollo Social del Estado de Chiapas. Ley Publicada en el Periódico Oficial del Estado, número 295, Tercera Sección, de fecha 17 de mayo de 2017 (México).

Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua. Publicada en el Periódico Oficial No. 47 del 13 de junio del 2007 (México).

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 23 de mayo del 2000 (México).

Ley Desarrollo Social del Estado de Coahuila. Ley publicada en el Periódico Oficial el martes 26 de diciembre de 2017. Ley para el Desarrollo Social del Estado de Coahuila de Zaragoza (México).

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Colima. Ley publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Colima” P.O. 30, Sup. 4, 19 de julio de 2008 (México).

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango. Publicado en el Periódico Oficial No. 5 de fecha 17/07/2005, Dec 113, LXIII Legislatura (México).

Ley de Desarrollo Social para el Estado de México. Toluca, México mayo 26 de 2004. Diputados Secretarios de la LV Legislatura del Estado de México (México).

- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato, segunda parte de 2 de junio de 2006 (México).
- Ley de Desarrollo Social para el Estado de Guerrero. Ley publicada en el Periódico Oficial No. 2, el martes 6 de enero de 2004 (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Hidalgo. Ley publicada en el Periódico Oficial, 53 Bis, el viernes 29 de diciembre de 2006 (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Jalisco, Ley publicada en el Periódico Oficial, enero 20, 2004 (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Michoacán. Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial el 29 de septiembre de 2015 (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Morelos. Publicación 06 de noviembre de 2006 (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Nayarit. (Registrado como artículo de segunda clase en 1921 (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Nuevo León. Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el lunes 16 de octubre de 2006 (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Oaxaca. Fecha de publicación: 18 de mayo de 2013 (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Puebla. Ley publicada el 18 de diciembre de 2006 (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Querétaro. Fecha de publicación: 27 de marzo de 2015 (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Quintana Roo. Ley para el Desarrollo Social del Estado de Quintana Roo (Ley publicada POE 2007-05-30 Decreto 173) (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano Para el Estado de San Luis Potosí. Fecha de Publicación: 17 de abril de 2008 (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Sinaloa. Ley publicada el 03 de mayo 2017 (México).

- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Sonora. Ley publicada en la Sección I del Boletín Oficial del Estado de Sonora, el jueves 30 de marzo de 2006 (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Tabasco. Publicado en el Periódico Oficial Sup. D: 6685 del 30 de septiembre de 2006 (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Tamaulipas. Fecha de publicación Periódico Oficial número 141 de fecha 24 de noviembre del 2004. (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Tlaxcala. Ley publicada en la Cuarta Sección del Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, el miércoles 14 de octubre de 2015 (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Veracruz. Ley publicada en la Gaceta oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el día 1 de noviembre del 2011 (México).
- Ley Orgánica para el Estado de Yucatán. Publicación en el D.O. 23 de septiembre 1970 (México).
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Zacatecas. Ley publicada en el Suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 17 de enero de 2009 (México).

La violencia delictiva en varones adolescentes jóvenes

DAVID CORONADO
MARÍA DEL REFUGIO ESPARZA LÓPEZ

Resumen

Este capítulo es resultado del análisis de seis variables provenientes de la *Encuesta para adolescentes y jóvenes privados de la libertad en Jalisco*, aplicada por CEDAT a 133 personas, 129 hombres y 4 mujeres, entre 15 y 25 años, así como su contraste con la información proveniente de entrevistas en profundidad aplicadas a esa misma población. De aquí deriva el objetivo de este capítulo: encontrar los vínculos entre esas variables que representan la vida de los adolescentes y el aumento social de la violencia, en extensión e intensidad. Pensamos que bajo este análisis obtendremos atisbos privilegiados para exponer una de las aristas definitorias de la sociedad global contemporánea, a saber la violencia como el *signo de los tiempos*. Esto nos exigió una revisión conceptual y sus implicaciones epistemológicas. Bajo esta discusión, hipotetizamos la aparición de una subjetividad violenta, capaz de expresar la vida de los sujetos y de incluir, en sí misma, a la violencia instrumental, a la destructiva y a la estética. Así, los menores de edad infractores experimentan las nuevas formas de violencia, desarrollando una *subjetividad violenta*, cuya potencia inicialmente parecería desterritorializar y desarticular algunos espacios sociales, pero que posteriormente, de manera inevitable, los reintegra al flujo hegemónico de la racionalidad imperante, es decir al signo de los tiempos.

Palabras clave: juventud, violencia instrumental, violencia estética, violencia expresiva y subjetividad violenta.

Abstract

This chapter is the result of the analysis of six variables from the Survey for adolescents and young people deprived of liberty in Jalisco, applied by CEDAT to 133 people, 129 men and 4 women, between 15 and 25 years of age, as well as their contrast with the information from in-depth interviews applied to the same population. From here derives the objective of this chapter: to find the links between those variables that represent the life of adolescents and the social increase in violence, in extension and intensity. We think that under this analysis we will obtain privileged glimpses to expose one of the defining edges of contemporary global society, namely violence as the sign of the times. This required a conceptual review and its epistemological implications. Under this discussion, we hypothesize the appearance of a violent subjectivity, capable of expressing the life of the subjects and of including, in itself, instrumental, destructive and aesthetic violence. Thus, offending minors experience new forms of violence, developing a violent subjectivity, whose power initially seems to deterritorialize and dismantle some social spaces, but which later, inevitably, reintegrates them into the hegemonic flow of prevailing rationality, that is, to the sign of the times.

Keywords: youth, instrumental violence, aesthetic violence, expressive violence and violent subjectivity.

Introducción

Este capítulo es producto del análisis de los resultados de la *Encuesta para adolescentes y jóvenes privados de la libertad en Jalisco* (CEDAT, 2017), trabajada en junio 2017 por el *Centro de Desarrollo y Atención Terapéutica*, aplicada a 133 sujetos, 129 hombres y 4 mujeres, entre 15 y 25 años. En ese momento era la población total recluida. De aquí derivaron varios proyectos sobre la prevención de la violencia, buscando obtener “un panorama actual acerca de las y los adolescentes en conflicto con la ley y contribuir a las líneas de acción encaminadas para apoyar sus procesos de reinserción a la sociedad” (Esparza, 2020).

Tras discutir la *Encuesta* (CEDAT, 2017) y las entrevistas en profundidad aplicadas a esa población, realizamos un ejercicio analítico con seis variables *escolaridad, familiares en conflicto con la ley, consumo de sustancias, tipo de delitos, vínculos socio-afectivos y vinculación institucional*, para determinar la manera cómo opera la *genética social* en la que está inmersa la vida de esos jóvenes. Y, a la sazón, ofrecer pistas sobre cómo podrían reinserirse en la sociedad.

El núcleo de este capítulo es encontrar los vínculos entre esas variables que representan la vida de esos adolescentes y su reclusión en el *Centro de Atención Integral Juvenil* del Estado de Jalisco (CAIJEJ), conocido como *La Granja*. El supuesto principal es que el aumento social de la violencia, en extensión e intensidad, está encarnado en los procesos de vida que ellos han seguido, por lo que, de ser cierto, estaríamos en la posibilidad de asegurar que nunca podrán evitarla. Entonces, el análisis de esas variables otorgará atisbos privilegiados para exponer una de las aristas definitorias de la sociedad global contemporánea, a saber la violencia como el *signo de los tiempos* (Coronado y Soto, 2022; Coronado y Cervantes, 2022).

El planteamiento del problema

El primer paso fue el establecimiento estadístico de un paisaje general para ubicar esta problemática. Bajo esta tónica, en México existen alrededor de 10 millones de adolescentes en el rango de 14 y 18 años de edad, y sólo 12 mil han sido detenidos por conductas tipificadas como delito (0.12%), de los que 7,785 ingresaron a centros de internamiento por la gravedad del delito (INEGI, 2015a). Si “uno de cada tres hogares fue objeto de algún ilícito, con una tasa de incidencia de 37,807 por cada 100,000 habitantes en el año 2018” –de los que 93% no fueron denunciados (Monroy, 2019)–, entonces esta enorme *cifra negra* les otorga a detenidos e internados un significado distinto, especialmente por los procedimientos de la justicia en este país.

Queriendo evitar ineficiencias y discriminaciones hacia la juventud, el sistema jurídico propuso y aprobó la Ley Nacional de Justicia Integral para Adolescentes (2016) (LNJIA), cuya prioridad era la reinserción social

de esa población. Sin embargo, el presupuesto no la apoyó. En el estado de Jalisco, por ejemplo, en el primer año de operaciones en Jalisco del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED)¹, durante el ejercicio presupuestal del 2013 se destinaron 120'407,339.16 pesos dirigidos a programas para prevenir y disminuir la violencia, de los cuales sólo 600 mil (0.5%) fueron destinados para la reinserción social o laboral (Esparza, 2020).

Esta desatención no es otra cosa que hacer política de Estado desde la necropolítica (Mbembe, 2011), que deja morir y hace sobrevivir a cualquier población que no esté conectada con las funciones sociales o las incumpla. La necropolítica ratifica que la población joven internada en *La Granja* tiene, en efecto, a la violencia como su forma de vida. Y con esto precisamos el objetivo de este escrito: buscar la correspondencia entre la violencia, como *signo de los tiempos*, y la manera cómo los jóvenes internados viven su vida. La metodología dependerá del análisis de las seis variables utilizadas en la Encuesta aplicada por CEDAT, y contrastándolo con los relatos de los encuestados y con otros datos de índole externo.

Al intentar explicar la intensidad y, en muchos casos, la crueldad utilizada en esos actos delictivos, acudimos a los estudios de Segato (2010), Žižek (2009), Galtung (1985) y Maturana (1995). Y descubrimos que, al aclararlos, en más de algún sentido, dejaron de lado el problema de las lógicas sociales emergentes impresas en las nuevas formas de violencia, hasta ahora inéditas y que van más allá de la discusión entre violencia o violencias, violencia invisible o visible, y violencia estructural o subjetiva. Tales novedades exigen revisiones conceptuales.

Esta discusión, surgida al ras de los cuestionarios y entrevistas en profundidad, enmarcó la intención de revisar la violencia en tanto constructo erigido con *subjetividades violentas* particulares en *especificidades*, como

¹ El PRONAPRED fue la estrategia emblema de la administración del sexenio de Enrique Peña Nieto, en su primer año fueron destinados alrededor de 2 mil millones de pesos a estrategias de prevención de la violencia. El programa utilizaba el modelo ecológico como fundamento para sus líneas de acción.

producto de toda una vida social, plagada de imágenes tejidas con olvidos y recuerdos. Por lo que hipotetizamos la aparición de una subjetividad violenta, con la que los sujetos expresan su vida y desbordan cualquier codificación de flujos. Así, los menores de edad infractores, bajo la dinámica de la violencia instrumental, destructiva y estética, viven nuevas formas de violencia y desarrollan una *subjetividad violenta* en el complejo particular del presente, cuya potencia desterritorializa y desarticula espacios sociales, para, de manera inevitable, reintegrarlos a la racionalidad imperante, es decir al signo de los tiempos restaurador de un proverbial orden social.

Para abordar esa articulación entre una sociedad violenta y la subjetividad de los adolescentes reclusos, fueron desplegados tres apartados. El primero aborda la *subjetividad violenta* como el *signo de los tiempos*. Su odisea inicia con la violencia como medio para obtener un intercambio ventajoso, incrementando su efectividad con destrucción y crueldad, hasta constituirse como una estética de la violencia dominada por los gustos particulares y la ética individual. El segundo apartado, el más largo, *radiografía a los jóvenes delincuentes*, trabajado con las seis variables que dejan ver su forma de vida y su unidad con la subjetividad violenta. Y el tercero presenta *los vasos comunicantes de la violencia* realizando una vinculación con la biopolítica y la necropolítica, para explicar la construcción de subjetividades autorreferentes en el sistema maquínico.

La violencia como signo de los tiempos

El punto de partida es determinar cómo aquellas seis variables están presentes en una subjetividad violenta constantemente dinamizada y dinamizadora. Esta hipótesis parte del supuesto de que la violencia conquista el estatus de un medio de intercambio, en igualdad de importancia al dinero y al poder, por lo que adquiere la capacidad global de impactar la vida singular de cada sujeto en el complejo social. Para apuntalar esta interpretación teórica, señalamos a la violencia como el *signo de los tiempos* circunscrita a una acumulación de capital anárquica y autodestructiva.

Siguiendo esta idea, los flujos de diferentes formas de violencia se manifiestan en redes de significantes que, recursivamente, provocan la emergencia de nuevas formas de violencia que incorporan en su dinámica a las anteriores, incluyéndolas en una lógica que parece obedecer más a imágenes pertenecientes a películas de ciencia ficción antes que a la propia realidad. Este es el origen de una subjetividad violenta que fascina y seduce.

Aquí conviene detenernos en el significado de la subjetividad, porque al incluir el adjetivo *violenta* implica que una de sus características está predominando. En efecto, la subjetividad es una forma de experimentar al mundo, que descansa en percepciones y representaciones organizacionalmente constituidas, afianzadas en signos y símbolos que presentan un sentido del mundo, adecuado al orden predominante; entonces, bajo esta dinámica, la memoria, los sentimientos y la imaginación son copartícipes de una construcción violenta del mundo, capaz de solucionar cualquier problema que se presente. Al respecto, conviene decir que no hay carencia de significados para comunicarse con y en el mundo, sino exceso de regímenes de signos y significantes, que van desde el consumismo, las drogas, el trabajo, el sexo, la marginación, etc. Todos bajo el manto, por supuesto, de la violencia.

Para encontrar la peculiaridad de la subjetividad violenta, en tanto signo de los tiempos, es indispensable remitirnos a la tesis foucaultiana enunciada en el Coloquio sobre Nietzsche de 1964 (Foucault, 2011), donde relaciona interpretaciones con cadenas de signos y la inevitable formación de subjetividades. Este argumento enfatiza la importancia de los signos en la construcción de subjetividades. Este *continuum* signos → interpretaciones → subjetividades, es posible potenciarlo con los *regímenes de signos* deleuzianos (Deleuze y Guattari, 2012), porque permite captar al calor de narraciones y datos, la génesis de una subjetividad que, no obstante contener elementos contradictorios entre sí, siempre se presenta como flujos funcionales al sistema, es decir que la red de signos siempre está bajo el mandato de un signifiante hegemónico para la reterritori-

rialización funcional sistémica. Bajo la idea de un significante afín a la hegemonía social está construido la violencia como *el signo de los tiempos*.

En la *violencia instrumental* encontramos que la articulación entre subjetividad y violencia es utilizada estratégicamente en cualquier ámbito y nivel como medio de redistribución (Durkheim, 1986) o para solventar cualquier necesidad, incluidas drogas y sobrevivencia. Dada su ubicuidad histórica y social, aporta escasos elementos explicativos acerca de la violencia en la sociedad contemporánea y tampoco aclara cómo surge una *fascinación por la violencia* hasta provocar la aparición de una *subjetividad violenta*, como aparente anormalidad del sistema. La violencia instrumental tampoco explica su aumento en intensidad.

La violencia fascina porque resuelve cualquier conflicto; y el aumento de su intensidad expresa que la violencia es el *signo de los tiempos*. Su base la forman densificación e intensificación del actual ritmo de vida, las que en “la actualidad revelan la densidad del propio ser histórico” (Esposito, 2012, p. 167). Esposito denomina a esta densidad como *la ontología de la actualidad*, que no es otra cosa que “los conflictos, los traumas, los demonios –pero también las exigencias, las esperanzas– que caracterizan de modo profundo nuestro tiempo” (*ibidem*, p. 169). Para romperlo, se requiere “un cambio en la mirada sobre nosotros mismos, para sustraer al presente de la continuidad lineal del tiempo, suspendiéndolo en la decisión sobre aquello que somos y aquello que podríamos ser” (*ibidem*, p. 67). Esto es, ruptura de la genética social en la que surge la subjetividad violenta.

A esta nueva subjetividad violenta, Rita Segato (2013) la denomina como *violencia expresiva*,² acotando su significado a una sociedad espectacular como marco para enviar mensajes desde el crimen organizado hacia la sociedad en tanto “una gran máquina comunicativa cuyos mensajes se vuelven inteligibles solamente para quien, por una u otra razón,

² A diferencia de Segato, la violencia es *expresión de la vida* de las personas, independiente y convertida en fin en sí misma; lo que se ha desarrollado en 2 textos anteriores: Coronado (2009) y Coronado y Ruiz (2019).

se adentró en el código” (Segato, 2013, p. 12). Y enfatiza que la finalidad de la violencia expresiva “es la expresión del control absoluto de una voluntad sobre otra (...) Expresar que se tiene en las manos la voluntad del otro es el *telos* o finalidad de la violencia expresiva” (*ibidem*, p. 21).

Habría que añadirle que la violencia expresiva forma, además, subjetividades que constituyen una vía de expresión de vida y poder, tan fugaz como una detonación y tan prolongada como un largo período histórico. La subjetividad violenta es parte de la genética social, articulada con regímenes de signos propios de un territorio que involucra a sujetos sin aparente normalidad funcional y sin más voz que la violencia. Con la *violencia instrumental* satisfacen sus necesidades, pero con la *violencia expresiva* se conectan con el mundo, utilizándola como mecanismo de comunicación, cuyos límites no son sólo el mensaje a la sociedad, sino que constituye una *subjetividad violenta* que regula la convivencia basada en la más despiadada demostración de poder.

Esta afirmación no es cualquier cosa, sino que implica la organización de una subjetividad que se autoescenifica no como “un actor solitario o aislado sino como participante en una interacción” en la que “constituyen los unos para los otros un público ante el cual se ponen a sí mismos en escena” (Habermas, 1989, p. 123). Esta autoescenificación coincide con la visión de Segato, porque son individuos que representan su subjetividad no espontáneamente, sino dirigida a los espectadores. Pero difiere en que siendo una autopresentación estratégica de sí mismo, crea raíces para sí y para la sociedad.

Otro elemento no abordado por Segato, puede delinearse con la noción de *regímenes de signos* (Deleuze y Guattari, 2012), que devela flujos, ritmos e intensidades de la violencia, bajo la idea de que los signos están en redes de enunciados que señalan estados de cosas, que validan normas con oraciones de deber justificadas, y que contienen vivencias e imágenes de la violencia en enunciados de veracidad. Los enunciados están incluidos en regímenes de signos, que cobijan sentimientos y deseos de una cultura con intenciones universales. La diferencia con Segato estriba, entonces, en que los regímenes de signos anidan subjetividades violentas

utilizadas para recrear y normalizar deseos y valoraciones de actores y sociedades, conviviendo en una visión estética de la violencia, sin ninguna ética. No son meros mensajes comunicacionales emitidos por el actor segatiano.

La noción de *régimen de signos*, ubicada en el conocimiento humano no basado en la racionalidad científica, sino en la función significante del lenguaje que integra acciones comunicativas (Habermas, 1989), juegos de lenguaje (Wittgenstein, 1999) y actos de habla (Austin, en Habermas, 1989), especialmente en su aspecto perlocutivo, otorga la base para reconstruir cómo el sentido común incorpora elementos pragmáticos de violencia. Al hermanar la función cognitiva del lenguaje desde el *giro lingüístico* –noción acuñada por Bergman en 1953–, se prepondera un conocimiento no centrado en el sujeto, ni en el paradigma de conciencia-praxis, sino en uno que capaz de crear líneas de fuga para romper una genética social que impide pensar y crear.

Al proporcionar elementos para romper con la genética social, un régimen de signos exhibe las formas de expresión con el ejercicio del orden y del poder, con lo que rompe cadenas de interpretaciones *ad infinitum*, pero que requieren de elementos extralingüísticos, *pragmáticos*, para explicar el salto de una cadena de signos a otra, de una interpretación a otra (Deleuze y Guattari, 2012, p. 119). Aquí se requiere la direccionalidad histórico-social que asigne a las subjetividades esos excedentes sociales de significación, explicables sólo en las espirales de signos-significantes vinculados al orden y la dominación; y que los fortalece gracias a que utiliza signos, interpretaciones y significantes que remiten a sus propias funciones, en una relación *violencia-autorreferencialidad sistémica*.

La manera de romper con la *interpretosis* (Deleuze y Guattari, 2012, p. 120), en tanto relación entre subjetividades separadas de las cosas, implica el surgimiento de nuevos regímenes de signos que separan a la violencia de su funcionalidad original. En efecto, bajo esta visión, la violencia instrumental como medio para sobrevivir, queda como un decorado secundario. La violencia instrumental separada de su valor de uso, no es sino el extrañamiento de cualquier cosa en aras del funcionamiento y del orden

social, pero la extrañeza transforma lo extrañado en expresión autónoma, en símbolo con dinámica propia. Esto es el fondo del salto de la *violencia instrumental* hacia otro régimen de signos, es decir hacia la *violencia destructiva* o hacia la *violencia expresiva*.

Salto que descansa en el hermanamiento de las cadenas de signos que se presentan como unidas por significantes que incorporan desterritorializaciones para refuncionalizarlas, aún sin desembarazarse de sus funciones anteriores, lo que impide su desaparición, pero que provoca hibridaciones entre lo viejo y lo nuevo, un monstruo que presenta nuevas aristas con atisbos de viejos resabios. Los excesos de significados, que no de significantes, provienen de la plasticidad de un signo propio de los procesos de socialización en los que se han desarrollado esos jóvenes delincuentes.

La *violencia expresiva* desterritorializa los flujos sociales, en los que los jóvenes internados manejan un restringido set de funciones sociales asignado desde la genética social. Afirmación grave, porque viven en una violencia originaria, en el medio de los *a priori* sistémicos que los cartografían —exceso de población joven, ausencia de políticas públicas, sin empleos, informalidad laboral y trabajo informal, fracaso educativo— y que los reterritorializan constantemente; aquí, gracias a la violencia expresiva expresan sus vidas en lo social y que, paradójicamente, los hace morir a una edad más temprana. Oximorón sistémico resuelto necropolíticamente.

Este es el origen de la *violencia expresiva*, que en tanto medio es una *violencia instrumental*, pero con la diferencia de que contiene un fin en sí misma, como la *estética de la violencia*, y con atisbos totales de una *violencia destructiva*. Y, entonces, al pasar a formar parte de las vivencias de unos sujetos que no cuentan con más caminos para desarrollar su vida, excepto esta violencia expresiva, ejecutan actos cuya finalidad es *nadificar* al violentado, pero como el medio *ad-hoc* para expresar lo corporizado por las rutas del poder y las vivencias, no de la existencia.

La radiografía de los jóvenes delincuentes

Cuando el Estado cartografía a la juventud como un grupo vulnerable, al mismo tiempo crea las condiciones de su vulnerabilidad y la separa de las relaciones sociales que están en la base de la vulnerabilidad.

La vulnerabilidad, según la *Comisión de Atención a Grupos Vulnerables*, de la Cámara de Diputados, denomina a “una persona o grupo vulnerable definido por sus características de desventaja por edad, sexo, estado civil; nivel educativo, origen étnico, situación o condición física y/o mental; por lo que requieren de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia” (Flores, 2009, p. 1). Y añade, líneas después, que es cualquier grupo que puede “sufrir maltratos contra sus derechos humanos” (id.). Si esto es así, entonces más de 70 millones de personas en México cabríamos en esta definición.

Aquí conviene presentar un breve análisis de la población económicamente activa (PEA) en México, para sustentar el señalamiento de una vulnerabilidad generalizada. Según los datos del INEGI (2015b), en el año 2015 la PEA estaba compuesta por 50.3 millones. Por sexo y edad: más de dos terceras partes de los hombres ocupados estaban entre 15 y 39 años –la mayor frecuencia está en el rango de 25 a 29 (12.0%)–; y las mujeres entre 15 a 44 años –distribuidas en el grupo, de 25 a 29 (12.8%), de 30 a 34 (13.0%) y de 35 a 39 años (12.7%)– (INEGI, 2015b, p. 124). Para contrastar los datos, en el primer semestre de 2019 la PEA estaba compuesta por 56.038 millones, es decir, se incorporaron más de un millón de personas por año.

Comparar estos datos con la Encuesta Nacional de Empleo (INEGI, 2018a), permite señalar que la tasa de participación de personas en el mercado laboral en México alcanzó un nivel promedio de 59.3%, la menor en los últimos 13 años (Martínez, 2018). Y las condiciones de trabajo son la causa de esta disminución. Lo contrario sucedió en el llamado sector informal, porque agrupó a 30 millones de personas en 2018 (Cruz, 2018), es decir más del 50% de la PEA.

Lo que es diferente de la informalidad laboral, en tanto vulnerabilidad laboral por la carencia de cualquier tipo de prestación. Según Tha-

mara Martínez (2018), de *El Economista*, “en 2017, (...) seis de cada 10 trabajadores en México aún padecen la informalidad laboral”. La suma de la Tasa de Informalidad Laboral (56.8) –respecto a la PEA– más la Tasa de Ocupación en el Sector Informal (26.8) –respecto a la población ocupada–, determina la vulnerabilidad del trabajador en México (INEGI, 2018a). Martínez remata afirmando que las condiciones laborales críticas alcanzaron al 83.6 de cada 100 sujetos de la PEA; o sea, una precarización generalizada para los trabajadores y sus dependientes.

Es bueno recordar que en México, trabajo informal e informalidad laboral alcanzan esa proporción tan elevada de la PEA porque la economía no puede incorporarla a su *funcionamiento formal*, al tiempo que no existen políticas públicas. Como se señaló, en México más de un millón de jóvenes se suman anualmente a las personas sin empleo, que habitan en el oximorón insoluble muerte-sobrevivencia al no valorizar al capital.

Si no puede el sistema social incorporarlos en sus propias funciones, entonces aparece la baliza de la violencia y la delincuencia. Por esta razón no es posible hablar exclusivamente de la *delincuencia juvenil*, sin mayor vínculo con el complejo social. De esto se colige que los delitos se han intensificado hasta hablar actualmente de que la violencia ha devenido como el *signo de los tiempos*. Al respecto, aunque la violencia siempre ha sido el medio idóneo para definir cualquier situación, porque quien define domina, actualmente ha adquirido una nueva connotación porque los individuos la ven y utilizan como un lenguaje capaz de agotar cualquier comunicación o intercambio. Y, de manera recursiva, la violencia se muestra ante los sujetos como capaz de reformular y recrear las condiciones de su vida en sociedad. Así, la violencia estructural permite a las personas actuar sin plena conciencia o racionalidad.

El aislamiento al que analíticamente se ve sujeta la delincuencia juvenil es conceptualizado por el Banco Mundial –definición trasladada desde la oms– en su informe sobre *La violencia juvenil en México* como

Involucramiento de jóvenes (entre 10 a 29 años), como víctimas o agresores, en el uso intencional de la fuerza física o el poder, como amenaza o acción

efectiva, contra sí mismo, contra otra persona o en contra de un grupo o comunidad, ya sea que produzca o tenga una alta probabilidad de producir una lesión (daño), la muerte, daño psicológico, mal desarrollo o la privación de las(s) persona(s) agredida(s) (Banco Mundial, 2012, p. 1).

Desde esta perspectiva, la juventud es responsable de su situación, como consecuencia de sus decisiones. Sin embargo, el sistema social establece hacia este grupo etario el predominio y direccionalidad de un destino caracterizado por su abandono, como una tendencia predominante de nuestro tiempo.

Es oportuno enfatizar que la población de jóvenes entre 15 y 29 años son los más afectados por la violencia, ya sea como víctimas o como victimarios. Según los datos generales, de ese mismo informe del Banco Mundial, la principal causa de muerte en varones de entre 16 a 29 años es el homicidio; y en este mismo rango de edad está 32.8% de la población que habita las cárceles del *Sistema de Justicia Penal* (ENPOL, 2016). Este amplio margen de población engloba a la juventud que sufre y actúa la violencia, y está el caso particular de los que cometen delitos graves antes de cumplir los 18 años. Para ellos está destinado el *Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes*, diseñado para tratar a quienes entre 12 y 18 años que hayan cometido delitos graves: homicidio, robo con violencia, secuestro, delitos sexuales.

Una de las principales características de la LNSIJA, es que obedece al principio rector del *interés superior* y de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, con las formalidades de un juicio acusatorio y oral.³ Su antecedente es la reforma del artículo 18 Constitucional en el 2005, aunada a la de junio de 2011 en materia de derechos humanos, enmarcada en las reformas estructurales del *Nuevo Sistema de Justicia Penal*. A la sazón considerado como uno de los principales avances que se han

³ En el documento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio del 2016 de la LNSIJA se pueden encontrar los principios generales del sistema que cobija a esta *Ley*.

dado en México en materia de justicia penal para adolescentes, porque marca la transición de un modelo tutelar a un modelo de garantías que reconoce a las personas adolescentes como sujetos de derechos, capaces de responder por sus conductas. Sin desatender su condición de *persona en desarrollo* (Cobo, 2017).⁴

Ahora bien, esta nueva Ley está diseñada bajo la premisa del *interés superior* de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, por lo que señala que la privación de la libertad será utilizada como último recurso, priorizando su reinserción social, la reparación del daño, pero sin olvidar las acciones para prevenir la violencia y la delincuencia. En este sentido, esta Ley reconoce a los adolescentes como sujetos de derecho, con la capacidad de responder por sus actos, aplicando los principios de *interés superior* y según su grado de desarrollo.

Esta Ley presenta un marco de derecho que busca responsabilizar a la juventud por sus actos, pero ignora cualquier causalidad social o estatal. La primera reflexión que resalta es que junto al incontrovertible orden social hegemónico está el incuestionado *por qué ese derecho* (Benjamin, 2007); no obstante que surjan argumentos constitucionalistas, en tanto que las normas garantizan una convivencia ordenada y evitan el caos en las relaciones sociales. Aquí se articulan leyes con las determinantes económicas y las acciones biopolíticas estatales, que anuncian el triunfo de la cínica necropolítica que obliga al grueso de la población a luchar por sobrevivir; en este sentido, ¿en qué momento los sujetos son capaces de ejercer su libertad?

Son muchos los límites que inhiben a la libertad. Primero, están las tradiciones, que obliteran su ejercicio en 99%, según Sloterdijk (2012), y después aparece el inconsciente, presente inevitablemente en 95% de los casos, señala Kaës (2011). Para ambos autores es muy poco el margen para abandonar la tragedia social y antes, al contrario, nos recuerdan

⁴ En realidad, la LNSJPA hace una distinción de responsabilidad de acuerdo con el grado de desarrollo evolutivo del adolescente, con base en tres grupos etarios: 12 a 13 años; 14 a 15; y 16 a 17.

el predominio del destino encarnado en el sistema social. Y esta es la constante estructural que parece predominar tras revisar las seis variables entre los adolescentes privados de la libertad.

Según los datos del CAIJEJ, la población total era de 129 hombres (97%) y solamente 4 mujeres (3%). Al respecto, bien vale hacer un par de reflexiones. En el texto de López (2018), cuando se habla del delito como una actividad eminentemente masculina, no se argumenta los porqués de este proceso. Desde la sociedad contemporánea, bajo el mandato de potencia de la masculinidad (Segato, 2010), los hombres deben ser los proveedores y protectores de la familia, entonces deberán manifestar su ser masculino bajo los caminos al alcance de su genética social... es decir, a través de la delincuencia.

De entrada, respecto a la *edad* encontramos una disonancia entre Ley y datos. No obstante que la LNSIIPA distingue tres grupos etarios –12 a 13; 14 a 15; y 16 a 17 años–, en *La Granja* están agrupados en 3 franjas: 19 internos entre 15 y 17 años (14.4%), 73 entre 18 y 20 (55.06%), y 40 entre 21 y 25 (30.4%). O sea que 85.46% está fuera del rango de edad establecido por la ley. Esta excepción enmarca las variables a revisar.

La primera es la *escolaridad*, desglosada en varios indicadores:

- Primaria inconclusa: 40 (30.23%).
- Secundaria inconclusa: 42 (31.78%).
- Estudiaban antes de ser detenidos: 57 (43.08%).
- No estudiaban al momento de la detención: 75 (56.15%); 38 (29.4%) abandonaron sus estudios porque consideraron más conveniente comenzar a trabajar.
- Continúan estudiando dentro de la institución: 122 (91.4%).

Llama la atención la baja escolaridad entre los detenidos. Aunque están un poco por debajo del promedio –porque la población de 15 años y más cuenta con 9.1 grados de escolaridad, que representa un poco más de la secundaria concluida (INEGI, 2015b)–, hay que señalar la alta deserción escolar, porque no estudiaban al momento de su detención y estratégicamente, pleno de significado, continúan sus estudios dentro de la ins-

titución y que, según sus narraciones, desean seguirlo haciendo fuera de ella; más que un atisbo de sus valores sociales profundos e inamovibles –familia y trabajo (Cortés, 2019)–, es más bien una estrategia porque es interpretada como un resorte que los inclina hacia la reintegración social. Por su generalidad, esta variable poco aporta para relacionarla con la aparición de una subjetividad violenta. Más bien hay que tener en cuenta que sí señala la ausencia de políticas públicas destinadas a solucionar este problema, lo que la incluye en la inmensa zona gris de la biopolítica.

La segunda variable es *Familiares en conflicto con la ley*. Bajo el argumento de que la familia representa uno de los principales valores entre los jaliscienses (Cortés, 2019) y, entonces, para estos jóvenes la familia es un elemento importante y externo a sus actividades delictivas; en este sentido, 122 jóvenes (91.5%) mencionaron que *eso en su familia nunca sucede*, es decir son sujetos que salvaguardan a la familia de cualquier mácula. Y la figura más admirada es la madre, 62 (46.8%), porque siempre estaba al pendiente de sus actividades escolares y/o laborales; concentrando en ella su admiración, 48 sujetos (30%), en contraste 33 (25%) la dirigen al padre y 38 (29%) hacia tíos, hermanos y abuelos. La principal razón de la admiración es por el apoyo brindado (44%) y porque han sabido salir adelante sin la figura masculina (14.8%).

Continuando con los datos de los grupos familiares, 104 (78.5%) manifestaron que vivían con familiares: 51 (38%) con ambos padres; 26 (20%) sólo con su madre; 10 (8%) con el padre; y 17 (12.5%) con otros familiares, abuelos, tíos, primos. Y 127 (96.1%) señalaron que tienen hermanos.

De acuerdo con la prospectiva realizada en la revista *Sin Embargo* (2014), para el año 2050 uno de cada tres hogares estará compuesto por una sola persona... “existen once tipos distintos de familia en nuestro país, en contraposición a los cinco tipos establecidos por el censo de 2010”. Y, aseguran, menos de la mitad encajan en el modelo tradicional de familia –el núcleo de padre, madre e hijos–, y prevalecen otras composiciones, algunas de las cuales serán más comunes en las próximas décadas (*Sin Embargo*, 2014). En esa revista presentan ocho diferentes tipos

de familia: parejas sin hijos, parejas jóvenes sin hijos, padres de 60 años, familia reconstituida, padres del mismo sexo, familia unipersonal, familia uniparental y familia extensa.

Acerca de la posible formación de una *familia*, 102 (76.74%) eran solteros; 26 (20.16%) en unión libre. Aunque 129 (97.2%) sí han tenido pareja y 86 (65.3%) alguna vez han vivido con ella; 84 mencionaron que tenían entre 15 y 17 años la primera vez que cohabitaron como pareja (63.64%). Y en el asunto de los hijos, 51 (38.7%) señalaron que tienen hijo o hijos; de los que 33 (25.8%) refieren que se convirtieron en padres a la edad de 16 años, seguidos de 30 (22.58%) que lo hicieron a los 17 años. Y el soporte familiar se manifiesta en que 88 (66.7%) tienen a sus hijos viviendo con familiares.

Sin discutir la sustantivación del universal familia, ni contraponerlo al significado de grupo familiar, los procesos de desinstitucionalización social parecen explicar esas transformaciones, especialmente porque adquieren mucho mayor peso las relaciones que establecen con el entorno, representadas por amigos y la internet. En la constelación construida con la familia, las interacciones cara a cara y las relaciones virtuales, con las deficiencias espaciales y urbanas, la pésima situación económica y el empleo de estos jóvenes detenidos, es la siguiente:

- 125 siempre habían trabajado antes de su detención (94.57%). De ellos, 69 (51.61%) comenzaron a trabajar entre los 12 y 15 años, y 43 empezaron antes de los 12 años (33%).
- 79 ganaban entre \$1,000 y \$2,000 semanales (60%). Y la misma cantidad afirmó que utilizaban el dinero para apoyar al gasto familiar (60%).
- 123 reportaron tener suficiente comida para todos los días (93%); y 114 para el pago de medicinas, atención médica y para necesidades escolares, útiles, transporte y cuotas (86%). Además, 50% señaló que tenía dinero suficiente para darse sus *gustos* y 48% algunas veces.

De aquí colegimos que los ingresos económicos no les impedían la satisfacción de sus necesidades básicas, porque ganaban entre mil y dos mil pesos semanales. Sin embargo, en el *Documento de divulgación lati-*

noamericano. *Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América Latina* (2010), se señala que la desigualdad y la pobreza son las principales causas de la pérdida del cuidado parental o del riesgo de perderlo y que ocurre con mayor frecuencia en la etapa de los 10 a 14 años de edad, debido a que las más de las veces los niños y adolescentes abandonan sus hogares por ser víctimas de violencia, maltrato y carencia de condiciones básicas de supervivencia. Acorde a esta afirmación, es indispensable otorgarle mayor peso al indicador de la segunda variable, *una posible relación familiar conflictiva*, 71 (53.9%) detenidos abandonaron su hogar, con una frecuencia entre una y tres veces (79.4%); 42 tenían entre 12 y 15 años cuando lo hicieron, y 34 estuvieron en casa de algún amigo. Al respecto, en una entrevista de González (2020), quedó clara esta afirmación:

— Entrevistador: Oigan y ¿cómo era el cotorreo con la familia antes de estar aquí [en el CAIJEJ]? ¿Cómo era la dinámica con familia?

— S1: Muy distanciados [lo dice en un tono serio, casi melancólico].

— Entrevistador: ¿Estaban distanciados? ¿Por qué?

— S1: Distanciados porque estás tú solo. Piensas en ti, nomás. Y pues yo desde morro, pues [andaba] fuera del cantón (González, 2020, p. 41).

Ese entorno sociocultural se impone como el camino de la *genética social*, en tanto constituido estructuralmente y con pocas opciones para romperla. Lo que nos conduce a pensar que la vida que les esperaba no era ni protegida ni funcional, por lo que la violencia y la delincuencia representaban una mejor expectativa de vida que la de los *a priori* de la *genética social*. Argumento que se consolida al abordar el tema de los delitos no planeados o de los *delitos espontáneos*, porque por su regularidad se convierten en un esquema de acción permanente (Coronado, D. y Soto Vargas, F., 2022), es decir representan el *a priori social* de los caminos preestablecidos.

Otro indicador de esta misma variable, que abona en este mismo sentido, es si *tiene o ha tenido un familiar o persona cercana que haya sido encarcelada*: 75 contestaron afirmativamente (56.6%). De ellos, 51.6%

mencionó a tíos o primos, mientras que 25.8% refirió que esa persona era su padre. Siempre está presente el tema del ingreso a la cárcel de parientes cercanos, amigos y vecinos; situación que parece repetirse en todas y cada una de las llamadas *zonas calientes* (Coronado, D. y Soto Vargas, F., 2022).

La tercera variable es el *Consumo de sustancias*. El consumo de drogas y alcohol depende de la cercanía y accesibilidad que tienen los jóvenes detenidos; a lo que debe sumarse una postura permisiva de los padres, así como la presencia de amigos que las consuman. En efecto, según Enrique López Ramírez (2018), en 76 estudiantes de escuelas secundarias de la ciudad de Guadalajara, el consumo de sustancias dependía de la presencia de esos factores.

Y la *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017* (ENCODAT, 2017), presenta tres tipos de población: la total, la ubicada entre 12 a 17 años, y la población nacional de los Centros de Integración Juvenil. Los que contrastaremos con los datos provenientes de la Encuesta de CEDAT.

a) En la *población total*,

el consumo de cualquier droga... consumida alguna vez en la vida ha aumentado significativamente entre 2011 y 2016, al pasar de 7.8%, 7.2% y 6% a 10.3%, 9.9% y 8.6 (para cada grupo de población) ... Con respecto a la prevalencia del consumo de drogas en el último año ... el consumo de cualquier droga incrementó de 1.8% a 2.9%, el de drogas ilegales pasó de 1.5% a 2.7% y el consumo de marihuana de 1.2% a 2.1%. En hombres aumentó el consumo de cualquier droga en *el último año* (3% en 2011 a 4.6% en 2016), de drogas ilegales (de 2.6% a 4.4%) y marihuana (de 2.2% a 3.5%) (ENCODAT, 2017, p. 41).

De manera contrastante, Noti-América (2018), un noticiero digital con sede en Houston, Texas, señaló que: la droga más consumida en México es la marihuana, cuyo consumo en todo el país pasó de 6% en 2012 a 8,6% en 2018; ahí mismo se especifica que las tres primeras entidades

son Jalisco, Quintana Roo y Baja California y que la edad de inicio son 17 años en hombres y 18 años en mujeres.

b) En la *población de 12 a 17 años*:

el consumo *alguna vez* aumentó entre 2011 y 2016 de 3.3% a 6.4% para cualquier droga, de 2.9% a 6.2% en drogas ilegales y de 2.4 a 5.3% en marihuana... También se observa que en los hombres las prevalencias de *alguna vez* tienen cambios significativos (de 3.9% a 6.6% en drogas ilegales, de 4% a 6.6% en cualquier droga y de 3.5% a 5.8% para marihuana) (ENCODAT, 2017, p. 50).

c) Y en los *Centros de Integración Juvenil*, a nivel nacional durante el segundo semestre del año 2016:

tuvieron 12,096 registros... que reportaron el consumo de al menos una droga ilícita... La gran mayoría... son hombres (82.5%), la edad promedio de inicio del consumo de drogas ilícitas fue de 16 años. Del total de casos, 16.5% tiene escolaridad de secundaria y 8.4% de estudios técnicos o bachillerato. Y 52.3% es consumidor funcional; es decir, los usuarios mantienen algún tipo de actividad productiva como estudiar, trabajar, o ambas. Por otra parte, el consumo de marihuana *alguna vez* en la vida (87.2%) es mayor al del alcohol (86.8%) y tabaco (8%)... Las principales sustancias referidas como drogas de impacto fueron la marihuana (41.4%) y las metanfetaminas (16.1%) (ENCODAT, 2017, p. 25).

En concordancia con los datos anteriores, los jóvenes detenidos presentaron los siguientes datos, aunque no se especifica cuántos consumían una o más drogas:

- 90 jóvenes mencionan haber consumido marihuana (68.18%); 84 alcohol (63.64%); 51 cocaína (38.64%); 44 cristal (36%); 41 inhalantes (31%) y 19 la conocida como *pedra* (15%).
- 61 de ellos tenían entre 12 y 14 años al iniciar el consumo de alcohol (46%).

- 71 las conseguían en su propia colonia (54%).
- 37 ha estado en situaciones de riesgo o peligro por conseguir drogas (28.4%).
- 18 en alguna ocasión han perdido un empleo o dejado la escuela por consumir drogas (14.3%).
- 49 han sido detenidos alguna vez por portación de drogas (37.2%).
- 42.4% de los jóvenes mencionan haber estado bajo los efectos de alguna droga al momento de ser detenidos.

La cuarta variable, *los tipos de delito*, está desagregada en cinco indicadores que claramente orientan nuestra mirada hacia el exceso de violencia como forma básica de su *modus operandi*, trátase del delito o crimen que se trate. Además, la presencia constante de amigos y conocidos como cómplices o víctimas es una constante. Según recupera González (2020, p. 42): *Uno mismo, por andar con los compas aventándose biznes* (sic). Además, en sus relatos prevaleció el argumento de que la violencia es un *instrumento* de vida, concepción que coincide con la *violencia instrumental* como medio de sobrevivencia para obtener recursos en un entorno adverso (Coronado, 2006).

El primer indicador se refiere a las *actividades ilícitas*, que agrupa a quienes han llevado consigo armas en alguna ocasión (65.89%); otros que han participado en peleas de grupo (58.91%); y los últimos que han agredido a alguien tan fuertemente que ha necesitado atención médica (49.61%). Cada uno de estos datos señala una inclinación a la construcción de una subjetividad violenta, como parte inherente al mundo cotidiano.

La confirmación de esta hipótesis se ve reforzada con el indicador *homicidios*, en tanto que 51% de los encuestados lo han realizado por lo menos en alguna ocasión; y en 58% de esos casos, la víctima fue un desconocido(a), mientras que en 35% era algún conocido(a) –amigos, familiares o pareja–. En el mismo tenor, en 52.3% de casos se sentenció a alguien más por el mismo delito, quien era su amigo o conocido (58.06%).

En cuanto a los *motivos*, 30% menciona que fue un ajuste de cuentas; 23.3% en defensa propia; 6.7% cometido en medio de otro delito; 5% porque le pagaron; y el 3.3% por problemas familiares. Datos que son contradictorios con 77.78% que refieren que la acción delictiva no había sido planeada con anticipación.

Con relación al *robo con violencia*, 42% señaló que lo han realizado; y 39% consideró que el monto robado era menor a \$10,000 pesos. Y en 90.3% de los casos la víctima fue una persona desconocida. Y con un porcentaje mayor que en los homicidios, en 60% alguien más resultó sentenciado por la misma acción, de los que 78.1% era un amigo.⁵

Es indispensable enfatizar dos elementos presentes en los cuatro indicadores: la presencia de amigos o conocidos en la comisión del delito o crimen, así como la polaridad entre planeado-no planeado. Ambos dejan ver la importancia de las interacciones en un espacio cartografiado, presente genéticamente en los involucrados. La conjunción de ambos se encuentra en la narración de un joven, poco más que un adolescente; quien señala tener en su haber más de cien muertos y que está recluido cómodamente en el CAIJEJ.

— Participante: ¡nos fuimos y pos ahí estaban dos tres de sus amigos, lo bueno que no salió! (risas del participante).

— Entrevistador 1: ¿Tu jefe?

— Participante: Sí, porque si no también, pos sin querer queriendo le haiga tocado, porque pos ahí, y fue lo que me dijo, “no, es que aquí eres tú o ellos porque el día que yo mande a alguien de allá, también te van a venir matando a ti”, y pues yo con el miedo de que no me mataran decía “no, pues no

⁵ Los rubros de *secuestro* y *delitos sexuales* los hemos dejado anotados como nota a pie de página, porque son muy poco significativos. En el primero, solamente han participado 3.9%; y 50% de las víctimas eran conocidas, familiares o amigos. Y en 90.9% de los casos se sentenció a alguien más por el mismo delito. Acerca del segundo, sólo 0.79 lo han efectuado y la víctima era un familiar del joven en 66% de los casos. Y en todos los casos también fue sentenciado alguien más por el mismo delito.

le hace”, “son ellos o yo”, y así pasó y pasé y lo balacé ta, ta, ta, y dije “no, ya cayeron dos”, porque pos si cayeron y pues a uno le pegué por aquí así, pues fíjate que a los dos los aseguré y cayeron y dije “dale, porque nos van a venir llevando”, y ya llegamos y le dije “qué, ahí está la misión”, “ahorita voy a mandar a que pasen a ver si es cierto, a ver a quién y a quién tumbaron”, y no pues que sí, que habíamos tumbado a dos, nomás que faltó el chido, y le dije “pero el chido qué”, “no ira, nosotros te lo vamos a llevar en una camioneta y acá, pa’ que lo mates”, y yo le decía “no, es que pa’ matar no me animo”, “así pos de tirarle no le hace, pos no sé si se murieron o no, ya, como quiera, ...”, pero así, sabe qué me da, y así pasó todo ese tiempo, me llevaron a mi papá y ya pues me lo tenían hincado, bien descontado y acá y pos me quité ¡fum!, y ya le iba a tirar, nomás que vi quién era y le digo “luego qué, tú qué andas haciendo”, y le digo “cuánto les debes”, “no, pues les debo como 78 mil, 100 mil pesos se me hace”, y le digo “ira”, pos yo a la semana me daban 50, 70 mil pesos, era lo que yo andaba ganando en ese jale, y le digo “mira... yo te puedo ayudar a que pagues, nomás pues te tienes que abrir pa’ otro lado, a chambear pa’ otro lado porque pues aquí, al rato, ahorita soy yo, pero imagínate, hayan mandado a otro ahorita ya te hubieran matado” ... el trabajo era el trabajo y éramos compas ahí nomás, y ya pos le dije “ira, deja voy saco el dinero y acá” y pos pa’ eso ya me habían puesto a dos ahí afuera a cuidar, y acá, pues ya me cuidaban y todo eso, llegué y le dije “ire, ahí te van todos los billetes, ve y paga porque si no y te abres”, y dicho y hecho, se fue a Ciudad Juárez, allá andaba radicando y ahorita pos anda radicando ya en la penal de Ciudad Juárez (Entrevista No. 3, González, 2017).

El Entrevistado recibió la orden de matar a su padre, aunque no lo hizo, pero le dio el dinero para saldar su cuenta. El Entrevistado transita su vida bajo la idea de que la violencia es una forma de vivir la vida –vivencias–, donde la obediencia y el sometimiento son primordiales –banalidad del mal–, cualquiera que sea el espacio relacional, sin importar si es la intimidad, una institución o el espacio maquínico de los flujos en los que tenga lugar.

La quinta variable es *vínculos socio-afectivos*, fundada en tres indicadores:

- *Confianza en las instituciones*: 80 jóvenes consideran que no se puede ser tan confiado con otros (60.7%). Y 64 refieren sentir confianza en la iglesia (48.60%).
- *Pertenencia a pandillas*: 50% ha pertenecido a alguna pandilla; a la que 63 todavía pertenecían un año antes de ingresar al centro (47.5%). Y 47 de los jóvenes (35.5%), refieren que era *bien visto* hacer cosas ilegales en su grupo de amigos. Las relaciones entre una pandilla y el crimen organizado han variado con el tiempo, determinadas por relaciones estratégicas y de eficiencia de las segundas hacia el primero, el que puede apropiarse, utilizarlas o simplemente eliminarlas, acorde a sus necesidades.
- *Prácticas sexuales*: 100 comenzaron su actividad sexual entre los 11 y 14 años (75.7%); y 22 lo hicieron entre los 15 y 17 años (16.8%).

Y la última variable es la Vinculación institucional, ejemplificada por las actividades dentro del centro de internamiento, la confianza en los operadores, el proceso de confianza, la red de apoyo familiar/conyugal durante el internamiento, la percepción de sus procesos de detención y sentencia, así como los planes a futuro:

- *Actividades dentro del centro*: 23.97% utiliza la mayor parte de su tiempo en trabajar, 19.8% en dormir, 13.2% en actividades recreativas, 10.7% en ver televisión, 7.4% en estudiar.
- *Confianza en los operadores*: El 49% confía más en el personal de psicología y trabajo social; y sólo 15% confía en los custodios.
- *Proceso de sentencias*: 88.9% conoce su sentencia; el promedio de sentencia es 3.7 años. 48.72% considera su sentencia muy justa. El 51.28% poco o nada justa.
- *Medidas cautelares*:
 - Continuar con estudios.
 - Internamiento domiciliario.
 - Tratamiento Terapéutico. Reparación del daño

- Conseguir empleo
- No relacionarse con ciertas personas
- Abstenerse de consumir sustancias
- *Red de apoyo durante el internamiento:* 86% recibe visitas frecuentes de familiares entre uno y dos veces por semana. En promedio gastan alrededor de 500 pesos por visita y les apoyan con zapatos, medicina, comida y materiales para trabajar, etc. También les ayudan a realizar trámites si es necesario. Consideran que el trato que se les da a sus familiares en el ingreso es entre regular y bueno. 5.4% recibe vistas de manera menos frecuente, una vez cada quince, un mes o más, y la mayoría considera que el principal impedimento es porque no pueden acudir en los horarios permitidos, viven lejos y por falta de dinero.
- *Planes al salir de reclusión:* 98% tienen un lugar dónde vivir al salir del centro. 60% le gustaría trabajar. 40% le interesa seguir estudiando. 92.3% considera que haber estado internado le ha ayudado. 60.2% percibe que los jóvenes salen del centro ni mal ni bien.

De manera contrastante, en una investigación sobre jóvenes detenidos en el Centro de Integración Juvenil de Tamaulipas, Priscilla Hernández (2022) encontró que no obstante que los internados manifestaban la asistencia de sus familiares, en los controles de ingreso aparece que nadie los ha visitado a lo largo de períodos prolongados, por no decir que nadie del exterior ha estado con ellos. Esto no deja sino señalar que la *Vinculación Institucional* es parte de un imaginario social utilizado estratégicamente por los jóvenes detenidos. Al respecto, solamente 7.4% dedican su tiempo al estudio –dato señalado líneas arriba, proveniente de esta misma encuesta–, como anhelo estratégico que corresponde al mismo signifiante, porque al 60% *les gustaría* estudiar. No deja sino recordarnos las acciones estratégicas de los sujetos, con sus claras vinculaciones al imaginario.

Reflexiones

Algunos de los datos parten de posturas estratégicas ante la posibilidad de una reducción de la pena. De manera general, las seis variables caminan

tomadas de la mano, aunque siempre bajo la siniestra mirada de la violencia; son variables cuya revisión transversal revela una íntima relación entre orden y desorden. Cuando legalmente se establece la participación de amigos y conocidos, y se dicta su condena, en realidad está connotándose un espacio social en el que los sujetos transitan los mismos caminos preestablecidos; a lo que se suma la comisión de delitos bajo la espontaneidad –como *a priori* de la *genética social*–, es decir que al ir caminando se les ocurrió robar cualquier cosa o asaltar a algún transeúnte. En compañía de *los compas*, *aventándose* unos *biznes*.

Más allá de la relación entre determinación e indeterminación, la violencia dinamiza al sistema cuando crea desorden a manos de los jóvenes delincuentes, al tiempo que fortalece al orden social por partida doble: como rutas planteadas por la *genética social* (Anders, 2014) y como certeza para el intercambio de bienes (Durkheim, 1986). Esta paradójica tensión circula en rieles difíciles de desmontar, prefabricados y autorreferencialmente funcionales, gracias a los que el sistema maquinico obtiene y proporciona legitimidad unidireccional hacia un destino que soluciona cualquier problema. Y, como resultado esperado, el Estado conserva e incrementa con mayor fuerza su control cartográfico socio-legal, constantemente desbordado y rearmado. Recursivamente también alimenta al endurecimiento de las políticas de seguridad pública, que anuncian el abismo sibilino del terror necropolítico.

La violencia delictiva de estos adolescentes jóvenes está determinada por los procesos sociales, pero también está articulada por las agencias de administración estatal de justicia, porque crean una figura en la que se encarnan “códigos jurídicos, juzgados, fiscalías, policías, prisiones... legislaturas, organismos gubernamentales... Pero también los medios de comunicación, partidos políticos, organizaciones religiosas, sindicales, empresariales y vecinales pueden participar en este ensamblaje” (Tonkonoff, 2019, p. 15). Esta constelación o ensamblaje implica un proceso de articulación entre lo particular de la violencia delictiva juvenil y lo complejo social.

En este sentido, claro que la *genética social* está presente en toda decisión personal, aparentemente espontánea; como flujo social está corporizándose en disposiciones subjetivas. No importa si son las tradiciones, el inconsciente o la violencia objetiva, pero siempre integran estructura social y subjetividad con lenguaje y símbolos. Aunque siempre la responsabilidad del destino recae en jóvenes que poseen una voluntad de decidir, que reposa en el acolchado, bajo situaciones semejantes, simultáneo y distinto en dos sujetos, ¿por qué uno lo translitera en pistola y el otro en arte? Aunque la pregunta central debería ser, ¿cómo romper esa *genética social*?

Más allá de concebir a la libertad como la inhibición de acciones en las fronteras que delimitan el dominio del otro, sobresale la necesidad de romper con cualquier determinante social para salir al encuentro de la creatividad y la libertad. Bajo esta idea, Gunther Anders (2014) propone la ruptura con el *material a priori* o la *genética social*, porque es indispensable desgarrar los ropajes del destino que da continuidad al ser en el ser; luchando en el *mare nostrum*, por hacer del ser el no ser y del no ser el ser, en un encuentro de flujos incesantes e incontables. En efecto, si la libertad es ruptura de funciones sistémicas que forman los *a priori*s de los jóvenes en sus elecciones espontáneas, entonces hay que entenderlas para desarticular los flujos sociales que detienen y atrapan los cuerpos. No es la disyunción entre estudio o trabajo, o la complejidad de una decisión sobre qué estudiar, sino que es enfrentamiento directo al axioma esencial del capitalismo: la reincorporación funcional de toda práctica social; dinámica reintegradora que permea toda práctica, incluida la misma violencia.

Es oportuno enfatizar que la reinserción maquina de cualquier desorden y desestabilización, siempre favorece al orden existente (Coronado, 2017). Baste señalar que el delito más frecuente, según las estadísticas del INEGI, es el asalto en vía pública (Carbajal, 2019),⁶ que reasigna y redis-

⁶ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el robo se mantiene como el delito más frecuente en México, esto luego de que en 2018 representó 21.9% de las 112 mil 917 averiguaciones previas y carpetas de investigación abiertas

tribuye los recursos en la sociedad. Pero este mecanismo, ¿cómo se hace presente en los homicidios?

El homicidio, entre varones de 16 a 29 años, es en el ámbito nacional la principal causa de muerte (INEGI, 2015a; 2018b y 2018c). Lo que se refleja en la causa de detención entre los jóvenes internos en el CIJ, porque en ese mismo rango de edad prevalece como victimarios con 51% del total, contra 42% del robo con violencia. El homicidio es la solución a un problema muchas veces espontáneo, porque en 77.78% de los casos los sujetos no lo planearon. Es bueno tener presente que en 58% de los casos la víctima era un desconocido y 35% corresponde a conocidos —destacando amigos, familiares o la pareja—. Algo más por añadir son los motivos, que apuntan a la solución rápida y eficiente de cualquier problema: 23.3% en defensa propia, 20% como resultado de una riña, 6.7% cometido en medio de otro delito y sólo 5% porque le pagaron. Y cuando se incluye la planeación: 30% fue un ajuste de cuentas y 3.3% por problemas familiares. El homicidio como solución final es la expresión máxima de la violencia, es la desaparición del otro.

La espontaneidad del crimen amerita una reflexión. Al hablar de *violencia instrumental*, queda claro que siempre su utilización es estratégica, anclada en una racionalidad weberiana que subsume otros medios no tan eficientes para alcanzar esas *metas*. Pero actualmente se ve potenciada por la *fascinación* que ejerce como medio para resolver cualquier conflicto rápida, eficiente y eficazmente. Y esto explica la propagación y normalización que ha adquirido, porque elimina el foco del problema, aunque arrastre consigo otros más. Como ejemplo palpable, según el *Índice de Paz* (2019), 93 millones de mexicanos, 75% de la población del país, vieron cómo la violencia se propagó 25% de 2015 a 2018 (*ibidem*, p. 4). El mismo escrito señala la duplicación de los delitos cometidos con armas

(Carbajal, 2019). En este rango, el primer lugar corresponde al asalto en vía pública para obtener dinero, celulares y tarjetas de crédito, y son calculados 8 millones de casos los que no se denuncian.

de fuego, pasando de 13.5 delitos a 28.6 por cada 100, 000 habitantes (*ibidem*, p. 5).

Ahora bien, este aumento de la *violencia instrumental*, no explica el aumento del carácter intenso de cada acto. En efecto, su crecimiento exponencial no aclara la creciente crueldad del victimario y la aparición de una subjetividad violenta altamente funcional al sistema. Al ejecutar con mayor violencia cualquier tipo de delito, aparece un excedente no necesario para alcanzar ese fin, es decir que el medio utilizado desborda con mucho al fin perseguido. Hay que tener en cuenta que en las *principales causas de mortalidad por grupo de edad del fallecido* (INEGI, 2018b y 2018c), las tres primeras atañen al corazón y a la diabetes, que son más frecuentes a mayor edad; en sentido inverso, disminuyen con la edad. En jóvenes entre 15 y 24 años las principales causas de mortalidad están las relacionadas con violencia, ocasionadas por *tráfico de vehículos de motor, agresiones y lesiones autoinflingidas*. En suma, que en el grupo etario de 45-64 predominan las muertes por enfermedad, mientras entre los jóvenes predominan las relacionadas con la violencia.

Este argumento está reforzado al mostrar las principales causas de defunción por grupos de edad (INEGI, 2015a). En la *Distribución porcentual de las defunciones de jóvenes y adultos*, en el primer rango de 15 a 29 años, predomina la muerte por *accidentes de tráfico de vehículos de motor, lesiones autoinflingidas y agresiones*, con mayor acercamiento de los jóvenes-hombres. Mientras que en el rango de 60 años y más, predominan las muertes por enfermedad.

Y para desvanecer cualquier duda, no queda sino regresar al asesinato, en tanto encarnación de la mayor violencia. Se ha señalado al aumento de homicidios y feminicidios en México, añadiéndosele más de 108 mil desaparecidos desde 2008 a la fecha. Pero, el incremento demográfico no explica al aumento de la violencia, sin embargo, al analizar a los grupos etarios, entonces la mayor cantidad de asesinatos en México se presenta entre los 20 y 44 años (INEGI, 2018b), rango que acumula 66% asesinatos en 2017. Según el *Índice de Paz* (2019) hubo un incremento de los homicidios del 14% en el 2018, pero la tasa de homicidios creció 80.5

de 2015 a 2018, recrudeciéndose en 30 de las 32 entidades federativas. Desde el *Observatorio Nacional Ciudadano* (2017, p. 1), señalaron que el primer trimestre de 2017 fue el peor de ese sexenio y desde que se cuenta con esa información estadística. Sólo queda la pregunta de que siendo el homicidio la expresión más alta de la violencia, por qué el sistema penal castiga más a otros delitos, como los relacionados con la droga o la propiedad privada (Lasalle, 2020).

Como Conclusión: los vasos comunicantes de la violencia

Si la *violencia expresiva* encarna una nueva intensidad social que responde a los mecanismos sociales y económicos, así como a delirios y fantasías deslocalizadas que exigen aventuras y adrenalina para vivir; entonces, cuando una persona es seducida por la violencia e incrustada en la autorreferencialidad sistémica, esa adscripción cumple las funciones indispensables del mantenimiento del orden. Esta nueva forma de subjetividad desconecta a un individuo de otro, lo aísla e incrusta en sus propias percepciones, en su propia estética sin ética. En este sentido, la violencia expresiva no es dispositivo de poder, sino disposición de deseo (Deleuze, 1995), es voluntad reconstituyente de un orden que valida la utilización de la violencia como un camino social para vivir la vida en una cultura eminentemente violenta, con sus diferentes intensidades y flujos sociales.

Bajo el tema de delirios y fantasías, al estudiarse analíticamente la violencia como intensidad *en y de la vida*, cuyo núcleo son flujos reconstituyentes de lo maquínico, resurgen regímenes de signos que unen vida y cuerpo, fantasías y delirios, que crean y recrean discursos, vivencias, interpretaciones y subjetividades. Y el inconsciente los ancla e invisibiliza en la normalidad de una subjetividad violenta inmersa, a su vez, en redes de redes de subjetividades coexistiendo, combinándose y desplazándose sólo gracias a las funciones sistémicas establecidas para obtener control y obediencia; que consolidan la imposibilidad de una ruptura.

No hay que olvidar que, en este momento, la violencia representa al *signo de los tiempos*, porque extiende su manto hacia la vida total del cuerpo colectivo, convirtiéndose en un *medio privilegiado* para construir

interacciones cotidianas capaces de resignificar emociones, intimidades, sensaciones, percepciones y representaciones, pasando por lo cognitivo. Flujos acolchados en significantes maquínicos, canalizados en el llamado *bien común*, como la mayor bandera de la *razón de Estado*. Universal roto biopolíticamente cuando el Estado decide a qué cuerpos cuidará, en qué medida y con qué apoyos, haciendo vivir sólo a quienes incrementan la ganancia capitalista. Entonces, es sustantivizada y cartografiada la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales: ancianos, niños y niñas, mujeres y, por supuesto, jóvenes. Misma cartografía que legitimará la desechabilidad de algunos ciudadanos.

Recapitulando, la biopolítica cartografía y crea grupos sociales a los que les añade la vulnerabilidad, en cuyo origen está el otro analogado al salvaje, subdesarrollado, discapacitado, mujer, niñez, etc. Al ser institucionalizadas estas divisiones de los grupos sociales, la cúspide eugenésica, racional y productiva, quedará fuera de su alcance; diferencias que surgen con el *cogito ergo sum*. El sistema social y el Estado actúan biopolíticamente y establecen normas y prácticas para cuidar la vida productiva (Foucault, 2001, p. 218); dejando fuera a quienes no alcanzan gastos médicos, educación o trabajo, porque no son parte del modelo ejemplar del desarrollo social y, por supuesto, son parte de la instituida vulnerabilidad de los grupos sociales, cuyo denominador común es la fragilidad de su vida. Aquí la biopolítica defiende y limpia a lo social, evita peligros sin distingo de edad, raza o género (Foucault, 2001); por lo que reduce a ciertos grupos sociales hasta su condición biológica (*zoé*) y los despoja de su palabra, de la economía, de sus derechos y del ámbito político (*bíos*) (Agamben, 2013). Aquí la ciudadanía es un ideal lejano.

Ahora bien, en las disposiciones de deseo descansa la posibilidad de crear líneas de fuga y agenciamientos colectivos capaces de desarticular lo social y de romper los puntos de la subjetividad violenta. Es indispensable arrancar la conciencia del sujeto para erigirla en un medio de exploración, unificando inconsciente con deseo y con líneas de fuga, para convertirlos en creadores de rupturas y desarticulación de la genética social. Pero

siempre bajo una subjetivización capaz de crear agenciamientos colectivos de enunciación y autocuidados en comunidad.

Tampoco hay que olvidar que las disposiciones de deseo y las líneas de fuga podría propiciar arreglos y consolidaciones del orden sistémico. Lo que atestigua la aparición de nuevos regímenes de signos, como el de la violencia expresiva, para reconstituir inéditos formatos de integración sistémica. El problema central de la sociedad es el enfrentamiento entre la desterritorialización provocada por la anarquía económica y la recodificación que los sujetos hacen con los regímenes de signos cargados de violencia; en tanto apoyos que subsanan valores e instituciones con un régimen signico. En realidad, la cartografía resultante del cruce de economía y violencia, le otorgan al sujeto las coordenadas suficientes para realizar interpretaciones plenas de violencia. Desde esta base puede observarse la aparición y la evolución de la violencia expresiva junto a regímenes de signos plenos de placeres y goces perversos, en tanto síntomas inequívocos de una sociedad profundamente autodestructiva.

La violencia expresiva surge de una paradoja cuya resolución no queda sino en manos de una creatividad *ad infinitum*. En contrapartida, los jóvenes internados, inmersos en su cartografía social, están cercados entre la incertidumbre global y la reluctancia de una economía que les obliga a sobrevivir, sin satisfacer sus expectativas de consumo, a lo que se añade que se les adjudica un perfil de delincuentes en vulnerabilidad; es decir, se define de manera precisa una figura en la que recae todo un sistema persecutorio. No queda sino la violencia como forma privilegiada para empatarse con una vida que pertenece a una sociedad autodestructiva, con un consumo compulsivo que impide cualquier planificación, pero que organiza eslabones de una cadena de signos –la violencia como signo de los tiempos–, que adquiere la relevancia de un *manifiesto al mundo*, paradójicamente dirigido cruelmente contra su propia vida.

Cuando alguien puede jactarse del arsenal de armas a su disposición y grita a los cuatro vientos que ha matado a más de cien personas, con la seguridad plena de que por la calle nadie le reclamará, entonces estamos no sólo ante un aviso al mundo en el que los sujetos se autorreconocen y

autoafirman, sino que estamos ante una nueva subjetividad acolchada por dinero-consumo, poder-biopolítica y violencia expresiva como formas de vida.

Junto a las rupturas de la genética social vía el pensar y crear, y al contrario del internamiento en que se encuentran, el núcleo de cualquier propuesta consistiría en crear una vida social sobre la unión de polifonías con gobernanza, entonces es indispensable desensamblar los *a priori*s de su vida y, simultáneamente, habilitar un autocuidado articulado con creatividad y pensar. Aquí, cualquier otra acción sólo conducirá al *signo de los tiempos* que mantiene la consistencia maquínica.

Referencias

- Agamben, G. (2013). *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*. 4a reimp. Trad. Antonio Gimeno Cuspinera. España: Pre-Textos.
- Anders, G. (2014). *Acerca de la libertad*. Valencia: Pre-Textos.
- Banco Mundial (2012). La violencia juvenil en México: Reporte de la situación, el marco legal y los programas gubernamentales. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/03/05/mexican-youth-authors-and-victims-of-violence>. Consultado el 18 de marzo, 2019.
- Benjamin, W. (2007). *Hacia la crítica de la violencia*. Obras Libro II/Vol. 1. Madrid: Abada.
- Carbajal, B. (11 de diciembre de 2019). Robo se mantiene como el delito más frecuente en México: INEGI. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2019/12/11/robo-se-mantiene-como-el-delito-mas-frecuente-en-mexico-inegi-6712.html>. Consultado el 27 de febrero, 2020.
- CEDAT A. C. (2017). Encuesta para adolescentes y jóvenes privados de la libertad en Jalisco. Guadalajara, México: CEDAT A. C. Mimeo.
- Cobo, S. (2017). *Justicia penal para adolescentes: ¿Siempre puede aplicarse la ley con el mismo rigor?* México: Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).
- Coronado, D. (2006). La violencia callejera. *Revista Trabajo de Campo*, (40). Instituto Nacional de Antropología, México.

- . (2009). Desde la fascinación del orgullo, el afecto y la belleza, hasta la seducción de la estética de la violencia. En D. Coronado y A. Emaides (coords.). *Los Prismas Rotos: la violencia desde una visión multidisciplinar* (pp. 347-377). Córdoba, Argentina: Ed. Copiar.
- . (2017). La oscura relación entre el orden y la violencia. *Revista Vínculos*, (11), 37-63.
- . (2020). Tejiendo el perfil delictivo en el otro diferente. La delincuencia en jóvenes adolescentes. *Revista Internaciones*, (23), 207-240.
- Coronado, D., y Cervantes Medina, M. G. (2022). Será posible romper el *a priori* de la violencia. En E. Correa Cortez (coord.). *Repensando las juventudes: instituciones, prácticas sociales y violencias*. CUCEA, Universidad de Guadalajara.
- Coronado, D., y Ruiz Herrera (2019). La seducción de la juventud a manos de la violencia expresiva. *Revista Educarnos*, nueva época, 8(32), 13-53.
- Coronado, D., y Soto Vargas, F. (2022). La violencia expresiva como signo de los tiempos. En J. D. Covarrubias y C. Magaña (coords.). *Miradas críticas al desarrollo. Aproximaciones metodológicas a las violencias y desigualdades contemporáneas*. CUCSH, Universidad de Guadalajara.
- Cortés Guardado, M. A. (2019). *Los valores de los jaliscienses, 1997-2017*. Universidad de Guadalajara.
- Cruz Vargas, J. C. (13 de febrero de 2018). Sector informal atrapa a más de 30 millones de mexicanos, confirma el INEGI. *Revista Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/522441/sector-informal-atrapa-mas-de-30-millones-de-mexicanos-confirma-el-inegi>. Consultada el 23 de diciembre, 2019.
- Deleuze, G. (1995). *Deseo y placer*. Barcelona: Archipiélago.
- Deleuze, G., y Guattari, F. (2012). *Mil mesetas*. Valencia: Pre-Textos.
- Documento de divulgación latinoamericano. Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América Latina (2010). Colombia. <https://www.siteal.iiep.unesco.org/bdnp/705/documento-divulgacion-la-tinoamericano-ninos-ninas-adolescentes-sin-cuidados-parentales>. Consultado 23 de noviembre, 2019.

- Durkheim, E. (1986). *Las Reglas del Método Sociológico*. Fondo de Cultura Económica.
- ENCODAT. (2017). Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017. <https://www.gob.mx/salud%7Cconadic/acciones-y-programas/encuesta-nacional-de-consumo-de-drogas-alcohol-y-tabaco-encodat-2016-2017-136758>. Consultada 18 de noviembre, 2019.
- Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL). (2016). INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentacion_ejecutiva.pdf. Consultada el 20 de mayo, 2020.
- Esparza López, M. del R. (2020). Variables relevantes asociadas a la violencia delictiva en adolescentes jóvenes que han cometido delitos graves en el estado de Jalisco. En M. del R. Esparza y R. D. Castañeda (coords.). *Juventud y Violencia en México: diálogo entre neurociencias, sociedad civil y ciencias sociales* (pp. 147-172). Guadalajara: USAID-CEDAT.
- Esposito, R. (2012). Inmunización y violencia. En C. Otero (coord.). *ICONOCLASTIA. La ambivalencia de la mirada* (pp. 167-179). México: La Mirada.
- Flores, L. (2009). Grupo Vulnerable. En Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Grupos Vulnerables [Actualización: 3 de septiembre de 2009]. www.diputados.gob.mx/cesop/
- Foucault, M. (2011). *Marx, Freud y Marx*. Prólogo de Eduardo Grüner. <http://elpsicoanalistalector.blogspot.mx/2011/10/michel-floucault-mm Marx-nietzsche-freud.html>. Consultado: 10 de agosto 2015.
- . (2001). *Defender la sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Galtung, J. (1985). *Sobre la Paz*. Barcelona: Fontamara.
- González Aguirre, I. (2020). La vida dura. Narrativas juveniles desde el confinamiento en Jalisco. En M. del R. Esparza y R. D. Castañeda (coords.). *Juventud y Violencia en México: diálogo entre neurociencias, sociedad civil y ciencias sociales* (pp. 23-49). Guadalajara: USAID-CEDAT.
- Habermas, J. (1989). *Teoría de la acción comunicativa I*. Buenos Aires: Altea, Taurus, Alfaguara.

- Hernández, P. (2022). El crimen organizado: las prácticas del terror como medio para la opresión social. En D. Coronado y P. Hernández (coords.). *La desaparición forzada de personas en Jalisco. Entre la degradación y la indiferencia hacia la persona*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Hernández R., R. (1998). *Amistades, compromisos y lealtades: líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993*. El Colegio de México. México. <https://www.jstor.org/stable/j.ctv6jmwvj>
- Índice de Paz. (2019). Violencia aumenta en 22 estados de México. 9 de abril de 2019. Sidney. Institute for Economics & Peace. <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/04/MPI-ESP-2019-Reportweb.pdf> Consultado 01/05/2019.
- INEGI. (2015a). Encuesta inter censal. <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/> Consultado: 12 de octubre, 2017.
- . (2015b). Mujeres y Hombres en México 2015. http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825075019.pdf. Consultado: 21 de marzo, 2018.
- . (2018a). Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo. Cifras durante el cuarto trimestre de 2017. http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2018/enoe_ie/enoe_ie2018_02.pdf. Consultado: 21 de marzo, 2018.
- . (2018b). Estadísticas de Mortalidad. Homicidios por edad, según sexo. https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=mortgral_dh. Consultado el 14 de mayo de 2019.
- . (2018c). Principales causas de mortalidad por residencia habitual, grupos de edad y sexo del fallecido. <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/registros/vitales/mortalidad/tabulados/pc.asp?t=14&c=11817>. Consultado el 14 de mayo de 2019.
- Kaës, René (2011). Un singular plural. El sujeto, el grupo y los espacios de la realidad psíquica: ¿Cómo pensarlo con el Psicoanálisis? Conferencia: Universidad de Guadalajara. Abril 2011.

- Lasalle, M. (2020). ¿Cómo se castiga cuando las mujeres matan? Un estudio sobre el sistema penal argentino. *Revista InterNaciones*, 9(23), 35-58.
- Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (LNSIIPA). (2016). Publicado en el DOF el 16 de junio de 2016. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNSIIPA.pdf>. Consultado el 20 de mayo de 2020.
- López Ramírez, E. (2018). *Efectos de un programa de prevención basado en los principios del pensamiento racional y el desarrollo de fortalezas en adolescentes*. Tesis doctoral. Educación, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara. Distinguido con Cum Laude.
- Martínez Vargas, T. (23 de enero de 2018). 2017, mal año para el mercado laboral en México. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/economia/2017-mal-ano-para-el-mercado-laboral-en-Mexico-20180122-0016.html>. Consultado el 21 de marzo de 2018.
- Maturana, H. (1995). *Violencia. En sus distintos ámbitos de expresión*. Chile: Dolmen, Mundo Abierto.
- Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. Introducción de Elisabeth Falomir Archambault. España: Melusina.
- Monroy, J. (25 de septiembre de 2019). Delitos no denunciados siguen en el 93%. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Delitos-no-denunciados-siguen-en-93-20190925-0010.html>. Consultado el 23 de diciembre de 2019.
- Noti-América. (26 de marzo de 2018). Esta es la droga más consumida en México. Ciudad de México. <https://www.notimerica.com/sociedad/noticia-droga-mas-consumida-mexico-20180325093847.html>. Consultada el 24 de enero de 2020.
- Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad. (2017). file:///C:/Users/Usuario/Desktop/01%20Temporal/09%20Violencia%20Signo%20de%20los%20tiempos/Estad%C3%ADsticas/170501mensual-marzo_2017_VF.pdf

- Segato, R. L. (2010). *Las estructuras elementales de la violencia*. Buenos Aires: Prometeo.
- . (2013). *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Sin Embargo*, Redacción (24 de mayo de 2014). 7 tipos de familias en México que prevalecerán. *En Embargo*. <https://www.sinembargo.mx/24-05-2014/985852>. Consultado el 24 de enero de 2020.
- Sloterdijk, P. (2012). *Has de cambiar tu vida*. Valencia: Pre-Textos.
- Tonkonoff, S. (2019). *La oscuridad y los espejos*. Buenos Aires: Pluriverso.
- Wittgenstein, L. (1999). *Investigaciones filosóficas*. Barcelona: Altaya. <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/765.pdf>. Consultado el 27 de mayo de 2017.
- Žižek, S. (2009). *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*. Buenos Aires: Paidós.

Segunda parte.
Ejercicio de gobierno, acciones
y resultados

Recursos públicos para la promoción económica en las entidades federativas: ¿se avanza por el camino correcto?

PABLO PINEDA ORTEGA

Resumen

El ensayo analiza las estrategias y recursos canalizados a la promoción económica de cinco entidades federativas del país, mismas que son representativas de su diversidad económica evaluada esta por su PIB per cápita. Se estudian estas estrategias a partir de los objetivos generales de cada gestión de gobierno según aparecen en sus respectivos Planes Estatales de Desarrollo. De este modo, después de describir la estructura general de estos planes el estudio se detiene exclusivamente en los objetivos y estrategias formulados para la promoción económica analizando de manera puntual los montos de recursos públicos asignados para ello. Entre los hallazgos más importantes destacan que el esfuerzo fiscal de estos gobiernos destinados a dicha promoción es muy menor comparado, por ejemplo, al gasto social; que no existe una clara asociación entre las prioridades y recursos destinados y el desempeño económico general de cada entidad, y que la evolución económica de estas se inserta en una estrategia de largo plazo así como de la relevancia de factores particulares, tales como la dotación de recursos naturales que dispone cada entidad y de su cercanía a la mayor potencia económica mundial, esto es, el encontrarse al norte de nuestro país.

Palabras clave: entidades federativas, promoción económica, planeación estatal del desarrollo, sectores económicos, políticas públicas en favor del desarrollo económico.

Abstract

The essay analyzes the strategies and resources channeled to the economic promotion of five states of the country, which are representative of their economic diversity evaluated by their GDP per capita. These strategies are studied based on the general objectives of each government administration as they appear in their respective State Development Plans. Thus, after describing the general structure of these plans, the study focuses exclusively on the objectives and strategies formulated for economic promotion, analyzing in a timely manner the amounts of public resources allocated for it. Among the most important findings are that the fiscal effort of these governments allocated to such promotion is very small compared, for example, to social spending; whereas there is no clear association between the priorities and resources allocated and the overall economic performance of each entity, and that the economic evolution of these is inserted in a long-term strategy as well as the relevance of particular factors, such as the endowment of natural resources available to each entity and its proximity to the largest economic power in the world, that is, being in the north of our country.

Keywords: federative entities, economic promotion, state development planning, economic sectors, public policies in favor of economic development.

Introducción

México es un país harto desigual y lo es no únicamente en sus niveles de ingreso, aspecto a donde nos ubicamos en el quintil más desigual a nivel global, sino también en los grados de desarrollo alcanzado entre sus distintas regiones y sus estados, lo cual tiene raíces complejas. Estas se explican en buena medida por la circunstancia particular de cada estado a donde la dotación de recursos económicos y las iniciativas de emprendimiento han jugado un papel importante, y se explican también por el grado de inserción de cada entidad federativa al entorno económico regional generado a partir de la apertura comercial del país. Esta apertura se da en primer lugar mediante el ingreso en 1986 al entonces Acuerdo

de Aranceles y Comercio (GATT), ahora la Organización Mundial del Comercio, pero sobre todo, con la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), mismo que fue sustituido por el Tratado de México, Estados Unidos y Canadá, T-MEC, en vigor a partir del 2020.

Adicional a esto, se encuentran las estrategias de política pública instrumentadas en cada entidad por su propio gobierno, mismas que se integran y complementan con las políticas emprendidas por los otros dos órdenes de gobierno, el municipal y el federal. De este modo, aunque radiquen en un mismo país que es razonablemente homogéneo en términos culturales y étnicos los habitantes de Tlaxcala y Oaxaca tienen un PIB per cápita de \$64 mil y \$80 mil, respectivamente, mientras que los de la Ciudad de México y Nuevo León lo tienen de \$408 mil y \$317 mil. Nótese así que el valor de Tlaxcala representa únicamente el 16% del de la Ciudad de México, esto es, menos de la sexta parte, y existe por ello un enorme reto que atender para alcanzar, aún en mínima medida, un razonable y aún modesto equilibrio regional.

La idea es que para este propósito las entidades menos favorecidas alcancen tasas más altas de crecimiento económico pues este al final del día se refleja en un mayor bienestar de su gente, pero sin que esto implique que las demás entidades no dejen de esforzarse en mejorar también su desarrollo económico. Este es pues el tema del ensayo y desde ya se establece su alcance y su ámbito de análisis, pues claramente el crecimiento económico proviene de distintas fuentes y aquí sólo nos detenemos en una de gran relevancia: las acciones de política pública de los gobiernos estatales en el campo de la promoción económica, mismas que pueden estar o no –aunque legalmente deberían estarlo– en sintonía con las estrategias federales en la materia y con los programas afines en el orden municipal.

Cuán adecuadas sean tales políticas públicas, qué ámbitos abarcan, cuán significativo es el esfuerzo fiscal que los gobiernos emprenden en ello, cómo se desagrega la planeación en la presupuestación de las mismas y cómo se insertan en el más amplio abanico de políticas públicas en este

orden de gobierno, tal y como aparece en su Plan Estatal de Desarrollo (PED), es objeto de este estudio, si bien para darle profundidad al análisis el ensayo sólo se detiene en una muestra representativa de entidades. En este orden de ideas en el siguiente apartado se analiza el entorno económico y de competitividad que tiene el país, pues sólo se puede entender el alcance y la naturaleza de las acciones de promoción económica en el orden estatal si estas se insertan en el plano más amplio del país en su conjunto.

En el tercer apartado se analizan las Etapas de las Políticas Públicas que bien coinciden con el llamado proceso presupuestario, deteniéndonos en una breve descripción de la etapa de presupuestación pues es aquí donde se aprecian con claridad las prioridades de un gobierno. Por su parte en la cuarta y más importante sección del ensayo se estudia cómo se estructura el presupuesto estatal en cada una de las entidades de estudio, qué montos se canalizan a la promoción económica y cómo se desagregan estos en cada rubro. El propósito de esta sección es ofrecer un análisis documentado de los efectos que estos recursos puedan tener sobre la actividad económica local, para valorar su impacto y su relevancia en cada sector económico. Finalmente, en las Conclusiones se reflexiona en torno a los principales hallazgos del ensayo.

Entorno económico y de competitividad de México

El país venía mostrando una tasa de crecimiento del PIB bastante mediocre a lo largo del período que va de 1990 al 2018 de apenas 2.5%, que dado el crecimiento poblacional equivale a un crecimiento del PIB per cápita aún inferior: 1.2% (PEPC, 2021, p. 5). Este crecimiento es más bajo que el mostrado en el mismo período por economías de desarrollo similar en nuestra región, como lo son Chile con 3.4% y Colombia con 2.1%. Pero es inclusive mucho más bajo al que muestran economías que tuvieron en el pasado un desempeño inferior al nuestro pero que ya nos rebasan con mucho: China con un crecimiento de su PIB per cápita del 8.0% o la India con 5.0% (PEPC, 2021, *ibid.*).

Sin embargo y a pesar de las expectativas generadas por el actual gobierno, este desempeño se ha deteriorado aún más en los años recientes,

lo que ha conducido a que la pobreza creciera al pasar del 41.9% de la población en esta condición en el 2018, al 43.9% en el 2020 (CONEVAL, 2021, p. 12). Si bien esto se podría atribuir a la pandemia lo cierto es que desde el primer año de esta administración, 2019, anterior a la pandemia, ya el país presentó un crecimiento económico negativo, -0.5%, debido entre otras razones al desaliento a la inversión generado por distintas decisiones de política pública, de entre las que destaca la cancelación de la construcción del aeropuerto de Texcoco.

En lo sustantivo el crecimiento económico puede generarse por dos vías, por el crecimiento mismo de los insumos o factores de producción, o por la más adecuada combinación de tales insumos a través de una mayor eficiencia en la organización del trabajo y una mayor tecnificación, esto es, una mayor productividad. En breve, el crecimiento que no se explica por el incremento de los insumos productivos se explica por una más alta *productividad* que se suele definir como la Productividad Total de los Factores, PTF. Lo cierto es que México ha tenido un crecimiento negativo de su productividad y en lo que va al período de 2000 a 2017 esta caída fue en promedio del 0.9% anual, mientras que en otros países pasó lo contrario; de manera específica, en los países miembros de la OCDE la PTF tuvo un crecimiento promedio anual del 0.4% en dicho período (PEPC, 2021, p. 7), lo que se refleja en una creciente brecha entre México y tales países. Ya por lo que respecta al actual gobierno, la evolución de la PTF fue en 2019 de -3.69 y en 2020 volvió a caer: -0.45 (INEGI), esto es, ha mantenido su tendencia lo que inevitablemente se refleja en la caída en el bienestar de la población.

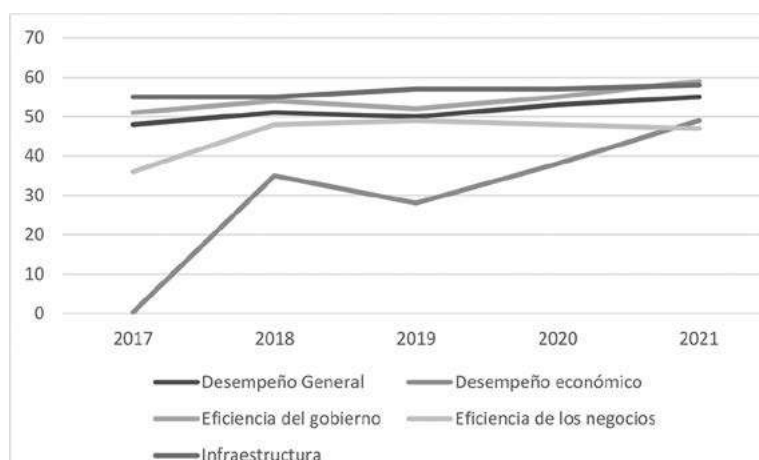
Un concepto muy cercano al de *productividad* lo es el de *competitividad*, y esta a su vez tiene distintas connotaciones como se revisa enseguida. La cercanía entre ambos conceptos proviene del hecho de que los dos contribuyen a explicar por qué las naciones crecen a diferentes ritmos. Como se ve, la productividad está claramente asociada a la eficiencia, esto es, el alcanzar una más alta tasa de crecimiento con igual o aún menor cantidad de insumos o factores productivos. En este sentido considérese la definición contenida en el art. 25 de nuestra Constitución: “La com-

petitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo”, y nótese que a tono con esta definición está la de un importante *think tank*, el Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, que la entiende como la capacidad que tiene un país (un estado, una ciudad) para atraer y retener inversión y talento.

Considérese asimismo el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Global, que concibe a la competitividad como el conjunto holístico –este es, no como un simple agregado inconexo– de los factores determinantes del nivel de productividad de una economía, que es el principal motor del crecimiento en el largo plazo. En este orden de ideas, se indica que justo el valor que alcanza un país en el icg explica arriba del 80% de la variación en los niveles de ingreso, con lo que se consigue también una vida más satisfactoria (GCR, 2018, p. 2). En este índice la competitividad se entiende a partir de cuatro dimensiones, cada una desagregada en los siguientes elementos: “Desempeño económico”, desagregado en Economía doméstica, Comercio internacional, Inversión extranjera, Empleo y Precios; “Eficiencia del gobierno”, que se integra de Finanzas públicas, Política impositiva, Marco institucional, Legislación en negocios y Marco societal; “Eficiencia de los negocios”, desagregado en Productividad y eficiencia, mercado laboral, Finanzas, Prácticas de gestión y Actitudes y valores, y finalmente, “Infraestructura”, que se integra de Infraestructura básica, Infraestructura tecnológica, Infraestructura científica, Salud y ambiente, y Educación. El punto es que avanzando en este Índice un país puede posicionarse mejor en la economía global y con ello mejorar el bienestar de su sociedad.

Con estos elementos se ha elaborado un *ranking* del desempeño de 64 economías y en la Gráfica 1 se aprecia que México se ha venido rezagando, particularmente en los últimos tres años al grado de que en el 2020 y 2021 ya se encuentra en el último quintil de desempeño, a donde los primeros tres lugares en este último año fueron: Suiza, 1; Suecia, 2 y Dinamarca, 3.

Gráfica 1. Evolución del lugar de México en el Ranking de Competitividad Global, 64 países



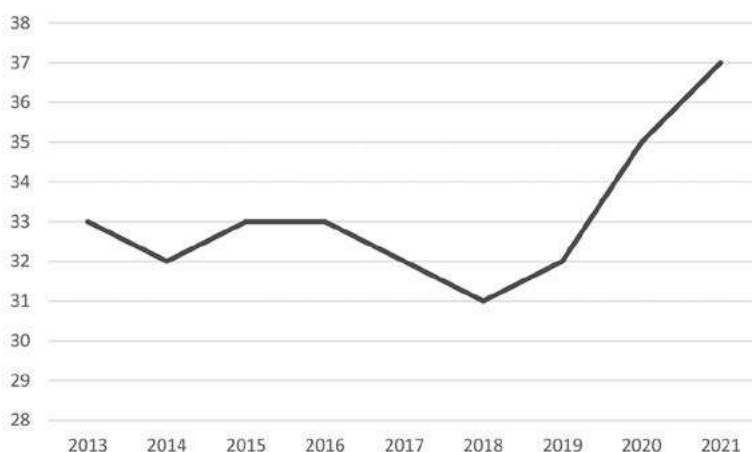
Fuente: Ranking de Competitividad Global.

Finalmente el referido Índice de Competitividad del IMCO integrado por diez subíndices que se evalúan a partir de 85 indicadores, registra también el deterioro de los últimos años, tal y como se aprecia en la Gráfica 2. A diferencia del anterior, este índice sólo considera 43 países que, se afirma en el índice, son las principales economías del globo. Los diez subíndices son: I. Sistema de derecho confiable y objetivo; II. Manejo sustentable del medio ambiente; III. Sociedad incluyente, preparada y sana; IV. Sistema político estable y funcional; V. Gobierno eficiente y eficaz; VI. Mercado de factores eficiente; VII. Economía estable; VIII. Sectores precursores de clase mundial; IX. Aprovechamiento de las relaciones internacionales, y por último, X. Innovación de los sectores económicos¹. Los tres primeros lugares en la edición 2021 de este índice fueron: Noruega, 1; Dinamarca, 2, y Suiza, 3.

¹ Por razones de espacio no podemos detenernos en el análisis de los indicadores que integran cada uno de los subíndices, pero baste decir que entre mejor sea el desempeño de cada indicador más alto es el valor del subíndice y por tanto más competitivo es el país.

Como se desprende de la Gráfica 2, ya en los dos últimos años, 2020 y 2021, México aparece también en este índice en el último quintil de desempeño lo que muestra que el país viene tomando decisiones equivocadas en distintos campos (que se ven reflejadas en los valores que asumen los indicadores de los diez subíndices) y que a la postre se expresa en la caída de la inversión y en la atracción de talento. Estos dos hechos conducen a una caída en la tasa de crecimiento del producto y con él en el bienestar general.

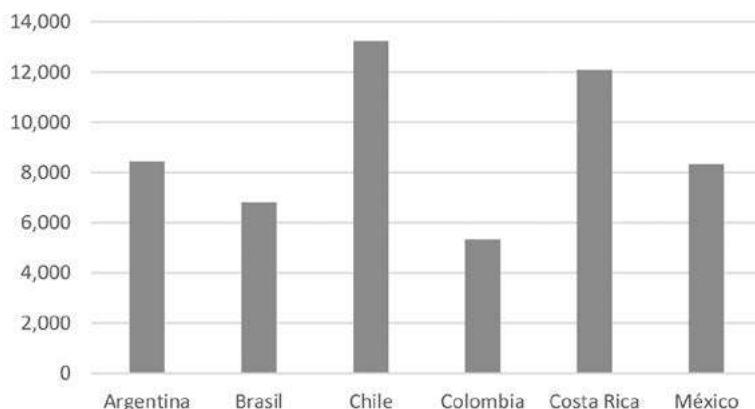
Gráfica 2. Evolución de México en el Índice de Competitividad Internacional del IMCO



Fuente: IMCO, 2021.

A tono con este pobre desempeño económico, véase en la Gráfica 3 el PIB per cápita en 2020 de economías latinoamericanas que todavía en el pasado reciente habían mostrado un desarrollo socioeconómico similar al de nuestro país, a donde se aprecia que países como Chile y Costa Rica ya muestran un poder adquisitivo muy superior al de nuestro país, pero también se aprecia un rezago en Brasil y particularmente Argentina, nación que durante la primera mitad del siglo pasado era el único país con un razonablemente elevado nivel económico.

Gráfica 3. PIB per cápita en 2020 de economías selectas de Latinoamérica



Fuente: Banco Mundial.

En breve, por lo que va a referentes internacionalmente reconocidos que evalúan la productividad y la competitividad de un país, y a la principal consecuencia del desempeño en estos referentes: la evolución del PIB per cápita, se aprecia claramente que México muestra un escenario mediocre en el momento actual en la región latinoamericana. Dado el carácter federal de su régimen jurídico político y dado que la literatura en la materia ha privilegiado el estudio en el plano nacional, esta investigación se detiene en el análisis del orden subnacional que, como se habrá de ver, muestra un desempeño muy variado que se refleja en el también variado nivel de bienestar entre los estados.

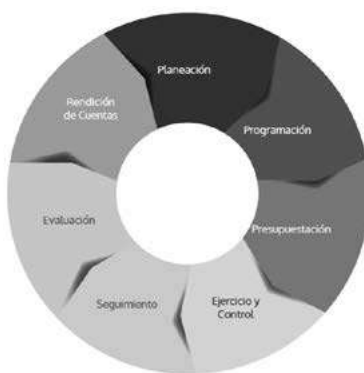
El modelo de las Etapas de Políticas Públicas y la importancia de la Presupuestación

Dada la complejidad de las políticas públicas, Parsons señala que existen al menos ocho marcos de análisis para su comprensión, señalando que “un marco implica la construcción de un límite alrededor de la realidad que se comparte o se tiene en común dentro de un grupo o comunidad” (Parsons, 2007, p. 66). Uno de esos marcos es el del “Proceso Político”, que

se integra de seis enfoques², uno de los cuales es el enfoque por Etapas de las políticas. En este se entiende a las políticas públicas como una “serie de pasos o secuencias”, y las raíces del mismo se encuentran en algunos de los padres fundadores de las Políticas Públicas: Lasswell, Simon y Easton.

Una manera ilustrativa de apreciar estos “pasos o secuencias”, enfoque que también se conoce como el “ciclo de las políticas públicas”, aparece en la Gráfica 4, a donde se observa que en efecto se trata de un proceso que implica en primer lugar un momento para la planeación a donde a partir de un diagnóstico general se definen los principales ejes de política. Como una segunda etapa aparece la programación, a donde ya se delinearán con mayor detalle las estrategias y líneas de acción mediante las cuales se buscan alcanzar los grandes objetivos de la planeación. En un tercer momento se encuentra la presupuestación que es justo cuando se asignan los recursos necesarios a través de los llamados programas presupuestarios para emprender las acciones concretas, y que es también cuando se echan a andar, deseablemente, acciones de control y seguimiento sobre el ejercicio de tales recursos.

Gráfica 4. Las Etapas de las Políticas Públicas



Fuente: SHCP.

² Los seis enfoques son: El Enfoque por Etapas; los enfoques Pluralistas-elitistas; enfoques Neomarxistas; enfoques subistémicos; enfoques del Discurso de Políticas Públicas, y enfoques Institucionalistas.

Lo cierto es que un instrumento idóneo para el control lo son los indicadores, tanto de gestión como de resultados, los que también son fundamentales para evaluar el nivel de alcance de las metas. En este sentido, se ha dicho que el seguimiento y la evaluación tienen una gran similitud, pero el primero se emprende de manera regular a lo largo de la ejecución del programa en tanto que la segunda se realiza al final y busca dar cuenta de en qué medida se alcanzaron las metas propuestas. Finalmente a tono con Schedler (2004) y dado el carácter de División tripartita de Poderes de nuestro régimen jurídico, se suele distinguir entre rendición de cuentas Vertical y Horizontal, y a donde la primera se refiere al momento en que los electores refrendan o retiran su apoyo a los gobernantes (y a sus partidos) en cada proceso electoral. La rendición de cuentas Horizontal se presenta cuando dado el mismo estatus que tienen los tres poderes, el Ejecutivo informa a través de un documento *ad hoc*, el Informe de Cuenta Pública, de lo realizado a lo largo de un año fiscal al Legislativo, quien dispone de un órgano técnico para evaluarlo.

Ahora bien, debe entenderse que el ejercicio cotidiano de gobierno no se constriñe a este esquema secuencial y racional del ejercicio del poder, sino que existe una amplia complejidad de escenarios y una diversidad de actores políticos, mismos que tienen opiniones encontradas sobre cada problema público. Dada esta complejidad, Lindblom (citado en Parsons) señala que las políticas públicas son, más bien, ejercicios de aproximaciones sucesivas a donde con frecuencia el referido esquema resulta insuficiente. Lo anterior, sin embargo, no le resta valor al modelo sino que más bien le impone una condicionalidad que lo obliga a ser más adaptable y flexible.

Sobre este marco y dada la disposición constitucional³ que hace propio aun parcialmente el modelo, se exige la formulación de un Plan Nacional

³ El artículo 25 de la Constitución establece: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable... y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad...”. Por su

de Desarrollo, PND, mismo que se desagrega en programas sectoriales y especiales a partir de los cuales se establece el presupuesto; en el mismo sentido, la legislación estatal exige la formulación de los respectivos planes estatales y municipales. Para ello la Constitución contempla en su art. 26 la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo “que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía...”.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), por su parte, establece las referidas etapas del ciclo de políticas en su art. 6, y su diseño se lo encomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP): “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, estará a cargo de la programación, presupuestación, evaluación y control presupuestario del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades...”. A su vez, la Ley de Planeación en su art. 9 ley señala que el Ejecutivo dará seguimiento a los avances de las dependencias en el logro de sus objetivos, “con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño”, contemplado en la LFPRH.

Lo cierto es que la etapa de la Presupuestación sobre la cual nos concentramos en este estudio se vincula estrechamente con la de la Programación, pues la asignación racional de los siempre escasos recursos requiere la definición previa de metas, objetivos y estrategias para alcanzarlos, así como indicadores para evaluar el avance, todo enmarcado en las directrices generales de la planeación. En este sentido la LFPRH señala que ambas, la programación y presupuestación comprenden:

- I. *Las actividades que deberán realizar las dependencias... para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño...*; II. *Las previsiones de gasto público para cubrir*

parte, la Ley de Planeación en su art. 5 señala “El Ejecutivo Federal elaborará el Plan Nacional de Desarrollo y lo remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, en los plazos previstos en esta Ley...”.

los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las actividades señaladas... (art. 24, el subrayado es nuestro).

La programación y presupuestación de la política económica en los estados, ¿ejercicios racionales de gobierno?

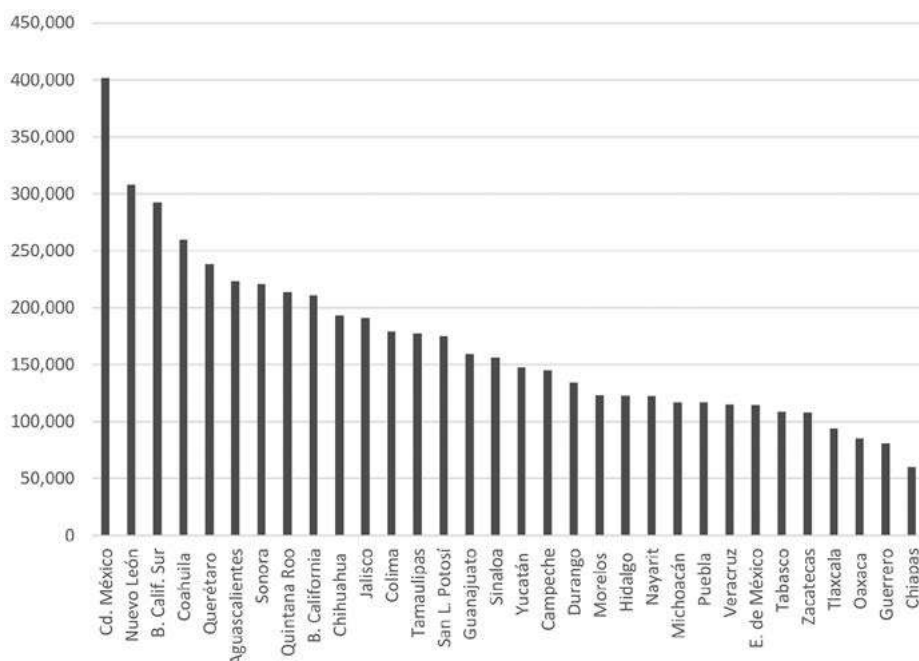
Analizadas las etapas de las políticas públicas, y aún con las salvedades que ellas merecen como instrumento de gestión y también de análisis del desempeño de gobierno, nos detenemos ahora en el tema central del ensayo, la presupuestación de políticas de promoción económica en las entidades federativas en México. Dado su elevado número, 32, para darle sentido y profundidad al estudio fue necesario seleccionar un número menor pero buscando que las entidades seleccionadas fuesen representativas. En este sentido y dado que al final del día una buena política de promoción económica lo que busca es alentar el crecimiento, y que este a la postre se refleje en bienestar, para evaluarlo se toma como referente el PIB per cápita de cada entidad⁴.

En la Gráfica 5 aparecen ordenadas todas las entidades con base en este criterio, y la que alcanza el valor más alto es la Ciudad de México con \$401,601, en tanto que la del valor más bajo es Chiapas con \$60,197, esto es, apenas el 15% de aquella, lo que resalta las enormes desigualdades regionales del país. Ahora bien, si se excluye a la Ciudad de México que tiene una diferencia del segundo lugar, Nuevo León (con \$308,136), de \$93,465, entonces el PIB per cápita del valor más bajo, Chiapas, equivale a un 20% del segundo más alto, Nuevo León. Esto es, si bien aun excluyendo a la Ciudad de México el país sigue siendo muy desigual, esta inequidad se reduce porque la capital se distancia mucho del resto del país con base en este criterio.

Dado que en buena medida este elevado valor se explica no sólo porque se trata del centro político del país a donde está el asiento de los tres

⁴ Existen desde luego indicadores más puntuales para medir el bienestar general tales como el Índice de Desarrollo Humano, pero por razones de espacio y dado el enfoque económico de este ensayo no nos detenemos en él.

Gráfica 5. Entidades federativas por PIB per cápita



Fuente: IMCO (2020); Índice de Competitividad Estatal, 2020.

Poderes de la Unión⁵, sino también porque muchas grandes empresas sólo tienen ahí sus oficinas centrales y no sus centros de producción –de generación de riqueza propiamente–, para este análisis se excluye a esta entidad. No se desconoce empero el elevado peso económico de la misma, sino sólo se destaca que su condición no es representativa del desempeño económico del país.

⁵ Desde una perspectiva económica este no es un dato menor porque a la postre se refleja en un elevado presupuesto público per cápita que no gozan las demás entidades y que termina impactando al PIB per cápita. Nótese así en tabla 6 que mientras la Ciudad de México tuvo en 2020 un presupuesto estatal per cápita de \$26,431, en Jalisco fue de sólo \$14,788, Nuevo León de \$18,742 y Guanajuato de \$14,339.

De este modo y considerando entonces los valores de la segunda entidad con el mejor desempeño y la del más bajo, Nuevo León (\$341,404) y Chiapas (\$60,197), la distancia entre ambas es \$281,207, de manera que si establecemos 5 grupos de ingresos cada uno abarcará la quinta parte de este monto, esto es, \$56,241. Con este criterio en mente en la Tabla 1 se listan las entidades que corresponden a cada uno de estos rangos (incluyendo a la Ciudad de México) indicándose en la primera columna cuantas entidades hay en cada uno y a donde se aprecia que el grueso de ellas está en los dos rangos más bajos, lo que da cuenta que el promedio y la media nacionales no coinciden sino que existe un sesgo que muestra la pobreza general del país.

Tabla 1. Los 5 rangos de las entidades federativas

Rango y número de entidades	Rango (miles de pesos)	Entidades
1-3	341.4-285.2	Ciudad de México (\$401,601), Nuevo León , Baja California Sur
2-2	285.2-229.0	Coahuila, Querétaro
3-9	229.0-172.8	Aguascalientes, Sonora, Quintana Roo, Baja California, Chihuahua, Jalisco , Colima, Tamaulipas, San Luis Potosí.
4-10	172.8-116.6	Guanajuato , Sinaloa, Yucatán, Campeche, Durango, Morelos, Hidalgo, Nayarit, Michoacán, Puebla.
5-8	116.6-60.2	Veracruz, Estado de México , Tabasco, Zacatecas, Tlaxcala, Oaxaca, Guerrero, Chiapas.

Fuente: análisis propio con datos de IMCO del año 2020.

Sobre esta base nos detenemos aquí en el análisis de los procesos de programación y presupuestación de cinco entidades del país, y para propósitos de su representatividad seleccionamos una de cada uno de los rangos definidos. Se trata de Nuevo León del primer rango; Querétaro del segundo; Jalisco del tercero; Guanajuato del cuarto, y por último al Estado de México del quinto.

Aunque se trata de una ley del orden federal la LFPRH es también un referente para las entidades federativas, lo es porque contribuye a homologar criterios en distintas áreas tales como en las Reglas de Operación de los programas, pero también porque el monto más importante de los recursos estatales proviene del presupuesto federal que es regulado por dicha ley. Ahora bien, en ella se establece que la Programación y la Presupuestación abarcan: “I. Las actividades que deberán realizar las dependencias... para dar cumplimiento a los objetivos... (y) II. Las previsiones de gasto público para cubrir los recursos... necesarios para el desarrollo de las actividades señaladas...” (art. 24), de manera que estos son los momentos de nuestro estudio y a tono con lo estudiado se trata pues de dos momentos diferenciables pero claramente complementarios.

Lo cierto es que no se pueden entender plenamente la programación y la presupuestación sin insertarlas en la primera y más general etapa del ciclo de las políticas, la de planeación. De este modo, véase en la siguiente Tabla 2 cómo se desagrega el eje económico en los PED de las entidades de estudio.

Como se aprecia en ella, este campo se descompone en distintas áreas y justo para vincular tales estrategias con el entorno económico de cada entidad en la Tabla 3 aparece el peso de cada ramo económico en cada una. De manera específica en el caso de Nuevo León se observa que las actividades con mayor presencia según su importancia son las siguientes: industrias manufactureras (con el 26% de su PIB); comercio (19%); construcción (10%), así como transportes y almacenamiento, y servicios inmobiliarios (8 y 7%, respectivamente). Por su parte en Jalisco los rubros de mayor presencia también son: comercio (con el 24% del total); industrias manufactureras (22%); servicios inmobiliarios (11%); construcción (8%), y ganadería y pesca (6%).

En el caso del Estado de México los componentes principales de su PIB son los siguientes: comercio con el 26% del total; industrias manufactureras (20%); servicios inmobiliarios (17%), así como transportes y almacenamiento (7%). Para Guanajuato las actividades de mayor presen-

Tabla 2. Estructura de la planeación en las entidades

	Jalisco 2018-2024	Estado de México 2017-2023	Nuevo León 2016-2021
Desagregación del eje del PED relativo a la Promoción Económica			
	Desarrollo Rural	Trabajo digno y crecimiento económico	Capital humano y empleo
	Industria	Sector primario sustentable	Potencial de sectores económicos
	Energía	Innovación	Innovación, ciencia y tecnología.
	Comercio y Servicios	Infraestructura con una visión de conectividad integral	Micro, pequeñas y medianas empresas
	Turismo		Desarrollo integral
	Competencias y capacidades del capital humano		
	Ciencia y Tecnología		
	Innovación		
	Financiamiento para el Desarrollo		
Querétaro 2016-2021		Guanajuato 2018-2024	
Desagregación del eje del PED relativo a la Promoción Económica			
Segundo Nivel	Promoción del crecimiento económico equilibrado por sectores y regiones del Estado de Querétaro	Incrementar el empleo y el ingreso.	
	Creación de condiciones favorables de trabajo que propicien la inserción de las personas en el mercado laboral del Estado	Diversificación y articulación productiva	
	Posicionamiento del Estado de Querétaro como un destino turístico competitivo a nivel nacional	Innovación y nuevos sectores económicos	
	Fortalecimiento de la competitividad agropecuaria en el Estado.		
	Conservación y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural del Estado		

Fuente: Los Planes Estatales de Desarrollo de las entidades.

Tabla 3. Valor Agregado Bruto por sector de actividad económica a precios corrientes, 2019. Millones de pesos

	Jalisco		Nuevo León		Querétaro		Guanajuato		Estado de México	
	monto	%	monto	%	monto	%	Monto	%	monto	%
PIB	1,641,532	100	1,845,595	100	533,021	100	972,164	100	2,028,166	
11	110,121	6	9,813	0.5	12,108	2	38,065	4	25,348	1
21	2,580	0.2	21,759	1	1,992	0.3	3,614	0.3	6,034	0.3
22	25,216	1	44,919	2	11,757	2	23,820	2	34,417	2
23	123,659	8	182,589	10	54,218	10	76,667	8	90,862	4
31-33	366,605	22	488,864	26	160,172	30	271,744	28	397,367	20
43 y 46	383,418	24	359,455	19	107,988	20	207,436	21	529,914	26
48-49	80,313	5	144,184	8	34,515	6	70,172	7	132,875	7
51	17,083	1	29,808	2	8,775	2	6,195	0.6	10,831	0.5
52	56,291	3	99,242	5	15,861	3	29,357	3	63,853	3
53	188,972	11	136,022	7	40,666	8	88,555	9	338,595	17
54	29,255	1	39,397	2	17,197	3	9,005	0.9	21,517	1
55	1,926	0.1	40,898	2	358	.1	666	0.1	1,552	0.1
56	38,760	2	89,282	5	11,107	2	25,839	3	51,226	3
61	51,275	3	40,564	2	16,012	3	33,536	3	100,506	5
62	38,424	2	30,203	1	8,373	1	22,517	2	56,963	3
71	6,491	0.3	9,370	0.5	735	0.1	3,252	0.3	7,205	0.4
72	47,030	3	27,843	1	10,280	2	15,494	1	21,328	1
81	30,486	2	20,060	2	7,892	1	18,120	2	51,249	3
93	43,627	3	31,323	2	13,015	2	28,110	3	86,524	4

Fuente: INEGI. Anuario Estadístico y Geográfico por entidad federativa 2020, p. 365 y ss.

Notas: los porcentajes están cerrados a unidades salvo que sean menores a uno. El significado de los números de la primera columna es el siguiente: 11. Agricultura, ganadería y pesca; 21. Minería; 22. Generación y transmisión energía eléctrica y suministro de agua; 23. Construcción; 31-33. Industrias manufactureras; 43 y 46. Comercio al por mayor y menor; 48-49. Transportes y almacenamiento; 51. Información en medios masivos; 52. Servicios financieros y seguros; 53. Servicios inmobiliarios y de alquiler de muebles; 54. Servicios profesionales, técnicos y científicos; 55. Corporativos; 56. Servicios de apoyo a los negocios; 61. Servicios educativos; 62. Servicios de salud y de asistencia social; 71. Servicios de esparcimiento; 72. Servicios de alojamiento temporal y alimentos y bebidas; 81. Otros servicios; 93. Actividades gubernamentales y legislativas.

cia son: con el 28% las industrias manufactureras, seguido por el comercio (21%); servicios inmobiliarios (9%), y transportes y almacenamiento (7%). Finalmente en el caso de Querétaro se tiene a las industrias manufactureras (con el 30% del total); comercio (20%); servicios inmobiliarios (8%), y transportes y almacenamiento (6%).

* * *

Dado el escenario de la planeación de la Tabla 4 mismo que se descompone en distintos programas, en la siguiente aparece la estructura de la presupuestación en nuestras entidades clasificada con base al conocido criterio *Funcional*, esto es, dividida en Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Gobierno y Otras Actividades no incluidas en las previas, a donde sus mayores rubros son el servicio de la deuda y –sobre todo– las transferencias a los gobiernos municipales⁶. De esta Tabla 4 en principio se desprenden las siguientes reflexiones.

Nótese en primer lugar que la ordenación de nuestras entidades con base al PIB per cápita prácticamente corresponde a la que se tiene con base al presupuesto público per cápita, salvo en el caso del Estado de México que en el primer criterio ocupa el quinto lugar y en el segundo criterio el tercero. Fuera de este caso lo que se desprende es que en efecto existe una correlación entre ambas variables si bien es difícil establecer una causalidad entre ellas y más bien, hablaríamos de una causalidad circular⁷. Con un presupuesto per cápita más alto el ingreso promedio es

⁶ En la obra “La promoción económica en los gobiernos estatales de México” de quien esto escribe se analiza con más detalle la vinculación entre la planeación y programación, a donde se remite al lector interesado pues aquí sólo se trabaja la programación-presupuestación.

⁷ Recuérdese en todo caso que el grueso de sus presupuestos proviene de transferencias federales y en ellas la Ley de Coordinación contempla de manera principal dos criterios para determinar su monto que en cierta medida son encontrados: los impuestos generados en cada entidad y el nivel de marginación que presentan y por tanto su insuficiencia de ingresos propios. Se trata en breve de fortalecer ambos, el llamado Equilibrio Vertical

Tabla 4. Estructura del presupuesto estatal en las entidades de estudio (millones de pesos) y población

	Nacional %	Jalisco		Nuevo León		Querétaro		Guanajuato		Estado de México	
		Monto	%	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%
Gobierno	6.3	17,636.3	14.2	19,421.9	18.5	5,898.9	15.2	19,333.1	21.6	54,598.9	18.4
Desarrollo Social	60.0	72,642.0	58.4	55,288.8	52.3	19,466.4	49.5	48,573.0	54.4	173,896.3	58.5
Desarrollo económico	33.1	6,655.6	5.4	2,739.1	2.6	865.2	2.2	4,393	4.9	11,385.9	3.8
Otras no ca	0.8	27,346.8	22.0	27,695.2	26.3	13,016.9	33.1	16,999	19.0	57,200.8	19.3
Total	100	124,280.9	100	105,145.0	100	39,326.1	100	89,299.2	100	297,081.9	100
Población	127,792.3	8'409,693		5'610,153		2'279,637		6'228,175		17'427,790	
Presupuesto per cápita		\$14,788		\$18,742		\$17,251		\$14,339		\$17,046	

Fuente: del nivel nacional la fuente es el CEFPE; de Nuevo León, Presupuestos de Egresos, PE, 2020, p. 59 y ss; de Jalisco, PE, 2021; de Querétaro, PE, 2021; de Guanajuato, Presupuesto Ciudadano 2021; del Estado de México, el Presupuesto 2021. La fuente de la población es INEGI (2021) Anuario Estadístico.

Nota: en el caso nacional se trata sólo del gasto programable del 2021 y la población está en miles; el significado de “ótras no ca” es “ótras no clasificadas en las anteriores” y que incluye entre sus rubros más importantes a la deuda y las transferencias a los municipios. El presupuesto per cápita está en miles. La razón por la cual los porcentajes en el nivel federal sean más altos se debe a que aquí se consideró sólo el gasto programable, esto es, ya se excluyeron las transferencias a los estados y otros rubros de consideración.

mayor y esto parcialmente se explica por los efectos positivos de una mayor provisión de servicios públicos. A su vez, un ingreso promedio mayor genera mayores ingresos públicos que a su vez abonan a una más amplia provisión de los citados servicios y con ellos al crecimiento económico.

Nótese asimismo que si bien las diferencias en cuanto a PIB per cápita en el país son muy altas según se aprecia en la Gráfica 5 (diferencias que se mantienen aun excluyendo a la Ciudad de México) las diferencias en cuanto al presupuesto per cápita no son tan altas: el valor de este indicador en Guanajuato —el valor más bajo de la muestra— equivale al 77% del valor más alto, el de Nuevo León. Este dato matiza, que no anula, lo dicho antes en el sentido de que la mayor provisión de servicios públicos contribuye al crecimiento y con ello al bienestar general de una entidad, evaluado este por el multicitado PIB per cápita.

Detenidos ya en la distribución funcional del presupuesto nótese en la Tabla 4 que nuestro rubro de interés, *Desarrollo Económico*, es con mucho el menos favorecido de los cuatro, representando en promedio sólo el 4.71% del presupuesto total y a donde el valor más bajo lo tienen Querétaro (2.2%) y Nuevo León (2.6), en tanto que los más altos lo presentan Jalisco (5.4) y Guanajuato (4.9). De esto se podría desprender que la relevancia que tiene el presupuesto a desarrollo económico es más bien menor en tanto que los dos estados con más bajo valor son sin embargo los de más alto PIB per cápita. En todo caso, considérese que el impacto de las políticas en este campo no se aprecia necesariamente en el corto plazo aunque si bien la información que aquí se reporta es exclusivamente de un año, es razonable creer que es representativa de todo el sexenio dado que a lo largo de él se buscan las mismas metas que son justo las que están establecidas en el PED.

Una complicación adicional para el análisis proviene de que como se aprecia en la Tabla 4, la ponderación del rubro *Otras Actividades* es muy

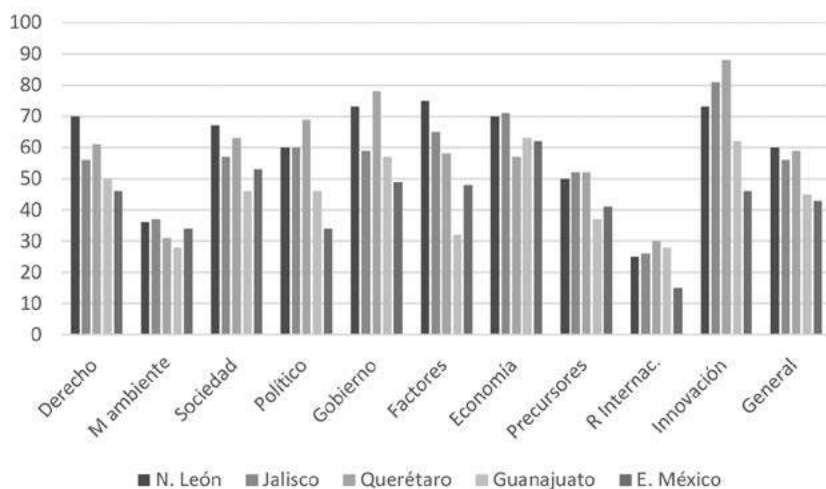
(reducir la brecha entre los ingresos propios y las necesidades de gasto) y el Equilibrio Horizontal (reducir la brecha entre la capacidad de gasto entre los gobiernos de un mismo orden). Manual de Transferencias, 2011.

alta, el 23.8% en promedio, y en este rubro la relativa a las transferencias a los municipios es la de mayor importancia, mismos que también emprenden acciones de promoción económica; lo cierto es que en ellos el presupuesto a tales acciones es igualmente menor, de manera que aquí vale lo dicho en el sentido de que la contribución del gasto a promoción económica de los gobiernos subnacionales (estados y municipios) al crecimiento, y con él al bienestar general, también es reducido.

Debido entonces a que los limitados montos e impacto del gasto estatal a la promoción económica no parecen incidir de manera significativa en el crecimiento se vuelve necesario entonces analizar otros elementos que también incidan en ello. Un referente de primera importancia para este propósito lo es el ya referido Índice de Competitividad del IMCO que además de generar el citado Índice Internacional también desarrolla uno más a nivel estatal que cuenta con la misma metodología. Como ya se explicó, este índice evalúa distintos indicadores adscritos a diez planos (los 10 subíndices citados arriba) que inciden en la atracción y retención de inversión y talento. En este sentido, junto con los relativamente escasos recursos estatales a la promoción económica según la clasificación funcional, hay que considerar también el desempeño de cada entidad en tales subíndices; dicho en otras palabras, además de los programas explícitamente direccionados a apoyar actividades productivas específicas, los agentes económicos se ven alentados a instalarse y permanecer en una entidad considerando este otro cúmulo de factores, y para lo cual los gobiernos estatales mucho deben hacer si bien existen aspectos que rebasan sus capacidades.

En la Gráfica 6 aparecen los valores que alcanzan nuestras entidades en cada uno de los subíndices y en el índice general, a donde destaca que los puntajes más altos los tienen Nuevo León y Querétaro, que como se aprecia en Gráfica 5 son también los que tienen el más elevado PIB per cápita. Por su parte el estado de México ocupa en ambos, en el índice general y en el PIB per cápita el último lugar, y quedan en un lugar intermedio en los dos referentes Jalisco y Guanajuato. Esta coincidencia documenta lo plausible del índice del IMCO, pues da cuenta en efecto de que

Gráfica 6. Valores alcanzados en los estados en los subíndices del Índice de Competitividad



Fuente: IMCO, 2021.

el buen desempeño en cada uno de los subíndices contribuye a mejorar el bienestar en cada entidad medido este por el multicitado PIB per cápita.

Sin detenernos en el detalle sólo se destaca que, en general, son los subíndices Medioambiente y Relaciones Internacionales los que muestran el peor desempeño en tanto que el de Innovación y Gobiernos Eficientes tienen el más alto⁸, claro, con comportamientos diferenciados entre los estados. Finalmente vale señalar que si bien nuestras entidades muestran un distinto comportamiento en el índice general, ninguna alcanza un valor de 60, muy lejos del valor más alto posible, 100, lo que claramente da cuenta de las insuficiencias existentes; estos valores desde luego van a tono con lo que se aprecia en las Gráficas 1 y 2 que muestran la evolución

⁸ Algunos de los principales indicadores de estos 4 subíndices son: de Medioambiente: caudal tratado de aguas residuales, pérdida de superficie cubierta por árboles; Relaciones Internacionales: PIB turístico, IED; Innovación: patentes, centros de investigación; Gobiernos Eficientes: ingresos propios, informalidad laboral.

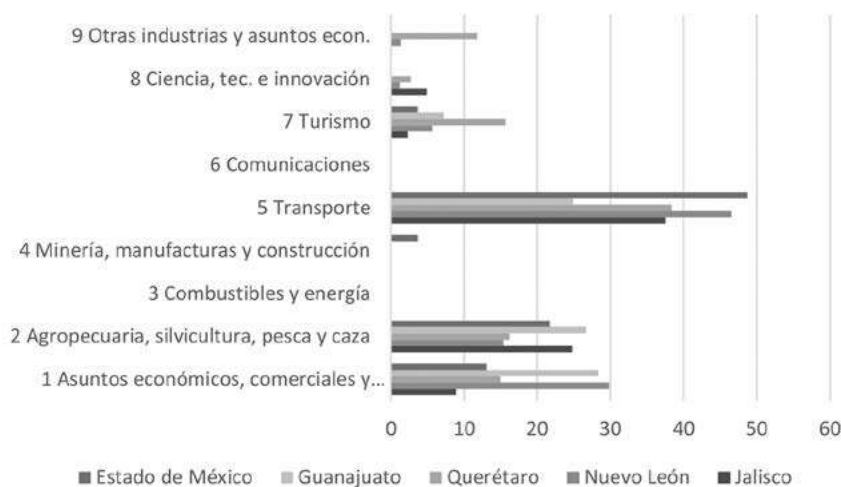
reciente —o mejor dicho, involución— del país en el concierto económico y de competitividad internacional.

Después de destacar la muy pobre participación que tiene el rubro *Desarrollo Económico* en los presupuestos estatales, nos detenemos ahora en la ponderación que tiene cada uno de sus componentes, esto es⁹: 1. Asuntos económicos, comerciales y laborales en general; 2. Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza; 3. Combustibles y energía; 4. Minería, manufacturas y construcción; 5. Transporte; 6. Comunicaciones; 7. Turismo; 8. Ciencia, tecnología e innovación, y por último 9. Otras industrias y otros asuntos económicos. Tal ponderación aparece en la Gráfica 7, de la que se desprenden las siguientes reflexiones.

Existen tres rubros con una muy pobre ponderación, sobre los cuales nos detenemos a vuelo de pájaro. Del rubro Comunicaciones, que abarca los programas y proyectos relacionados con la construcción, mejoramiento y explotación de sistemas de comunicaciones, y que en cierta medida están de a cargo del Gobierno federal o bien han sido concesionados, aparecen partidas muy mínimas o en cero. Combustible y energía, que incluye a los programas y proyectos relacionados con la producción y comercialización de combustibles y energía, que como se sabe compete a CFE y PEMEX y en menor medida a empresas que participan en el sector a partir de la reforma del sexenio pasado y que ahora enfrenta modificaciones en el Congreso, también aparece en cero en razón de ello. Finalmente, el sector minero, de manufactura y construcción también, salvo en el Estado de México tiene una muy baja presencia. De este último rubro hay que destacar sin embargo que si bien los gobiernos estatales no canalizan recursos al mismo, este tiene una ponderación importante en la economía tal y como se aprecia en la Tabla 5, señaladamente en las manufacturas y la construcción; de esto se desprende que no siempre existe una asociación entre los recursos públicos estatales a la promoción de un sector

⁹ Las definiciones de estos rubros aparecen en el “Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto” (2010), mismas que consideramos en lo sucesivo.

Gráfica 7. Composición del presupuesto para Desarrollo Económico



Fuente: Los presupuestos de las entidades.

económico y la presencia de este en el conjunto de la economía, al menos en el corto plazo, sobre lo que se vuelve en las conclusiones.

Los tres sectores en los que se carga el presupuesto al Desarrollo Económico estatal son los siguientes. Destaca en primer lugar el rubro Transporte que abarca “la administración de... asuntos relacionados con la explotación... la construcción y el mantenimiento de sistemas e instalaciones del transporte” (Acuerdo...), y a donde se incluyen entre otros los apoyos y subsidios al transporte público en las manchas urbanas de nuestras entidades. En segundo lugar está el presupuesto al campo, a donde destaca el esfuerzo fiscal de Guanajuato y Jalisco; en particular aquí los apoyos se vuelven importantes para los minifundios que por su condición no pueden aprovechar economías de escala ni emprender acciones eficaces de comercialización. El hecho de que el presupuesto para este sector sea elevado en tales estados y que en ellos también el mismo tenga una ponderación importante en su PIB da cuenta de dos cosas, que los apoyos no sólo son para los minifundios (cuya participación en el PIB agropecuario es menor) y que no obstante lo que se comentó para el sector de

las manufacturas, en lo que se refiere al campo el apoyo gubernamental sí logra reflejarse en una mayor producción. El sector turismo es el otro en el que también se aprecia un esfuerzo fiscal interesante y nótese en ambas, la Tabla 5 y la Gráfica 2, escenarios diversos: aunque Jalisco asigna relativamente pocos recursos al sector la presencia del mismo en su PIB es razonablemente importante, en tanto que en Querétaro sí se le destina un monto significativo y a tono con ello se obtienen buenos dividendos. Entre otras razones, lo que explica esto es que hay lugares bien posicionados en el plano internacional como lo es Puerto Vallarta en Jalisco, y que como tal su peso económico no se relaciona de manera tan puntual con los recursos públicos al sector, y otros como los atractivos de Querétaro que todavía no están plenamente posicionados ni aun para el turista nacional, por lo que requieren un esfuerzo fiscal relativamente mayor.

Finalmente y como se desprende de la perspectiva convencional, se aprecia que los amplios recursos públicos a la promoción del comercio —principal componente del último rubro de la gráfica— se corresponden con una conspicua participación del mismo en el PIB. Esta relación sin embargo hay que tomarla con reserva pues claramente aún sin este apoyo público la economía requiere llevar la producción a sus consumidores, y por ello el peso del comercio siempre será importante, ¿se desprende de ello que los recursos públicos al sector son irrelevantes?, en modo alguno, pues los apoyos públicos bien pueden contribuir a elevar la eficiencia del mismo y por tanto a mejorar el abasto y la comercialización.

Conclusiones

El desarrollo económico no es sólo producto de un cúmulo inconexo de factores sino es, sobre todo, resultado de una compleja interrelación entre los mismos que en conjunto generan provechosas sinergias en favor del crecimiento. En este sentido, el ensayo se detiene en el análisis del lugar que ocupa el país en indicadores selectos en el campo de la productividad y la competitividad, en el entendido de que el valor que se alcance en estos indicadores, al final del día, se verá reflejado en el PIB per cápita, que utilizamos aquí como un indicador grueso del bienestar de un país o

un estado. Lo que esta revisión muestra es que México no sólo mostraba un desempeño muy insuficiente en ambos, la productividad y competitividad, vistos a la luz de otras naciones, sino que tal desempeño continúa cayendo en el actual sexenio.

Sobre esta base, se analiza el llamado proceso presupuestario para el ejercicio de gobierno en el país, que no hace sino recoger el modelo de las Etapas de las Políticas Públicas, revisando cuáles sean estas etapas, cuál su contenido y cómo ellas se integran en un proceso secuencial. De manera particular, se estudia el sustento jurídico de este modelo, cuyo fundamento aparece originariamente en el art. 26 de la constitución pero que se desagrega en sus leyes reglamentarias.

No obstante que como aquí se documenta existe un proceso de planeación y presupuestación razonablemente consistente en nuestras entidades, a donde el rubro promoción económica tiene una clara presencia, lo cierto es que la temática económica muestra una muy reducida participación en los presupuestos estatales. Dado este reducido gasto y en consecuencia su también reducido impacto, no hay una asociación puntual entre el mismo y el PIB per cápita pues si bien, en general, el gasto público en desarrollo económico es más alto en las entidades con un mayor PIB per cápita, no existe una proporcionalidad entre ambos.

Debido a lo anterior, se buscó entonces explicar el desempeño económico de cada entidad con base en otros referentes, para lo cual se retoma el índice del IMCO, a donde sí se aprecia una más clara asociación del mismo con el PIB per cápita. Lo anterior no debiera sorprender si se considera que, en efecto, la metodología de tal índice asume que la variable independiente, la inversión y el talento, muestra una elevada correlación con las variables independientes, los diez subíndices en que se desagrega aquél. Dicho en otras palabras, la diversidad de factores que inciden en el monto de la inversión y con ello en el crecimiento, rebasa con mucho el esfuerzo fiscal direccionalizado a la promoción económica mediante programas puntuales pero de limitados recursos.

En este orden de ideas, más allá de los recursos públicos asignados a programas específicos de promoción económica (créditos blandos y ase-

soía a MIPYMES, apoyos a productores del campo, ventanilla única para gestiones variadas...) lo relevante son –por lo que va al papel de los gobiernos estatales– acciones bien diseñadas, consistentes y focalizadas a sectores específicos para la creación y/o atracción y retención de empresas con cierto perfil, tales como del sector aeronáutico en Querétaro o la producción agropecuaria en Jalisco, a donde la intervención puntual de funcionarios estatales del sector en foros internacionales o en entrevistas con directivos de empresas internacionales para que vengan al estado pueden jugar y juegan un papel clave.

Todo lo anterior empero hay que ponerlo en un contexto de Política Pública, y entender así que en el mejor de los escenarios lo que pueden hacer tales políticas es generar productos (bienes y servicios de valor público) cuyos resultados no necesariamente rinden los impactos esperados o no al menos en la dimensión requerida. Interesa saber así si tales productos impactaron en la mejora de la productividad, en el empleo y en el crecimiento económico, lo que no es fácil dilucidar porque como recién se dijo el avance en este sentido está sujeto a un cúmulo mayor de factores que van más allá de las acciones públicas. Teniendo en mente esta consideración que alerta sobre un optimismo ingenuo según el cual los programas públicos resuelven en automático problemas y crean oportunidades, se observa aquí que la promoción económica en las entidades federativas no es una preocupación sustantiva vista a la luz de los recursos asignados. Se aprecia asimismo que no existen asociaciones inequívocas y consistentes entre la asignación de recursos públicos a un sector económico y el crecimiento del mismo, debido a una compleja y variada presencia de factores tales como la muy distinta dotación de recursos humanos y naturales en cada entidad federativa así como la historia reciente de su vocación económica, amén de las políticas nacionales en la materia y la evolución del entorno económico global; por lo que va a este punto, por ejemplo, no se podría entender el desarrollo industrial del norte de país en los últimos lustros sin el papel que ha jugado el tratado comercial con nuestros vecinos del norte.

En este sentido si bien se dimensiona la importancia del esfuerzo fiscal que las entidades federativas emprenden, se observa que este es francamente limitado y que su impacto no se puede evaluar de manera sencilla. Conforme se avance en el entendimiento de la compleja relación existente entre apoyos gubernamentales a sectores económicos específicos y sus resultados en la mejora de la productividad, se tendrá un escenario más claro de los retos que implica un buen diseño de política pública local, regional, y de manera específica en favor del crecimiento.

Referencias

- Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas, CEFPP. (2021). Gasto Programable en Clasificación Funcional, enero-marzo de 2021. Presentación de PowerPoint (cefp.gob.mx)
- Centro para la Competitividad Global. (2021). Ranking de Competitividad Global. Disponible en: World Competitiveness Rankings – IMD.
- CEPAL. (2020). Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. Recuperado de: Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad (cepal.org)
- CONEVAL. (2021). Medición multidimensional de la pobreza en México 2018-2020. Recuperado de: Anexo estadístico 2020 (coneval.org.mx)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diario Oficial de la Federación. (2010). Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto. Recuperado de: DOF - Diario Oficial de la Federación.
- Gobierno de México. (2021). Programa Especial para la Productividad y la Competitividad 2020-2024. Recuperado de: Programa Especial para la Productividad y la Competitividad | Programa Especial para la Productividad y la Competitividad | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx)
- IMCO. (2020). Índice de Competitividad Estatal, 2020. Recuperado de: Índices del IMCO.
- INEGI. (2021). Productividad Total de los Factores. Recuperado de: Productividad total de los factores (inegi.org.mx)

- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2021). Índice de Competitividad Internacional 2017. Recuperado de: Índice de Competitividad Internacional 2017: Memorándum para el Presidente (2018-2024) (imco.org.mx)
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2011). Manual de Transferencias Federales para Municipios. Recuperado de: Manual_Transferencias_Municipios.pdf (jalisco.gob.mx)
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso México.
- Pineda, P. (2014). *Planeación y evaluación de políticas públicas municipales. Debilidades y fortalezas de su desempeño institucional*. México: Instituto de Estudios del Federalismo.
- . (2021). *Retribución a los académicos de las universidades públicas e inequidad presupuestal: un estudio comparado entre la capital del país y los estados*. Universidad de Guadalajara.
- . (2022). *La promoción económica en los gobiernos estatales de México: planeación y programación de sus políticas públicas*. Universidad de Guadalajara.
- Samuelson, P., y Nordhaus, W. (2006). *Economía*. 18va edición. McGraw Hill.
- Schedler, A. (2004). IFAI. ¿Qué es la Rendición de Cuentas?
- Schwab, K. (2018, octubre). *The global competitiveness report 2018*. World Economic Forum.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021). Pre Criterios Generales de Política Económica 2022. Recuperado de: Precriterios_comunicado_espanol_.pdf (hacienda.gob.mx)

Leyes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917).
- Ley de Planeación.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Evaluación de cumplimiento de la Agenda 2030 por el Gobierno federal mexicano

JUAN CARLOS PÁEZ VIEYRA

Resumen

El presente artículo analiza al trabajo que el Gobierno federal mexicano ha realizado en torno a la Agenda 2030, siguiendo el ciclo de política pública, arrancamos con el diseño, en lo que se denominó Estrategia Nacional de Implementación, mecanismo en el que se delinearon los lineamientos de ejecución. Posteriormente analizamos el Informe Nacional Voluntario 2021, mecanismo de evaluación del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, este informe busca describir el cumplimiento de la actual administración federal desde 2018 y hasta 2021. Realizamos un análisis entre la estrategia y el informe, en el sentido de diseño y evaluación de cumplimiento. La hipótesis central de este trabajo refiere a que las diferencias entre lo ejecutado y lo planeado, son debido a la crisis generada por la pandemia del COVID-19, cuyos efectos se hicieron ver en los presupuestos federales, y fueron enfatizados hacia salud y educación.

Palabras clave: políticas públicas, Agenda 2030, objetivos de desarrollo sostenible, Gobierno federal, evaluación pública.

Abstract

This article analyzes the work that the Mexican Federal Government has doing around the 2030 Agenda, from its design, in what was called the National Implementation Strategy, a mechanism in which the execution

guidelines are indicated. Subsequently, we analyze the 2021 Voluntary National Report, a mechanism for evaluating compliance with the Sustainable Development Goals. This report seeks to describe the compliance of the current federal administration from 2018 to 2021. The central hypothesis of this work refers to the fact that the differences between the executed and planned, are due to the crisis caused by the COVID-19 pandemic, whose effects were seen in the federal budgets, and were directed towards health care.

Keywords: public policy, sustainable development goal, Agenda 2030, Federal Government, public evaluation

Introducción

El Gobierno mexicano arrancó de forma favorable el cumplimiento de la Agenda 2030, desde la anterior administración federal se llevaron a cabo esfuerzos importantes por implementar los objetivos de desarrollo sostenible (ods), se generó una Estrategia Nacional de Implementación y se creó una comisión especial dentro de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) para darle continuidad a las tácticas de implementación a nivel nacional. Llegada la administración federal actual de Andrés Manuel López Obrador se realizaron dos acciones de gran calado, por un lado se generó una Dirección de Agenda 2030, dirigida por la Mtra. Gemma Santana, dentro de la Oficina de Presidencia de la República a cargo de Alfonso Romo, esta acción le dio brazo operativo a la Agenda 2030 en México, lo cual llevó al segundo gran esfuerzo, que fue realizar la actualización de la Estrategia Nacional de Implementación, pero en una lógica mucho más participativa, y con alianzas, para ello la oficina de Gemma Santana convocó a una gran alianza con los agentes claves de la cooperación internacional, particularmente con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ por sus siglas en alemán), ambas fueron brazos operativos con la oficina de Agenda 2030 para sistematizar un proceso de construcción dialógica de la nueva Estrategia, ello además significó que se pusiera en operación un proyecto de capacitación con la oficina de la CONAGO

para que los equipos de las 32 entidades federativas del país generaran herramientas para la implementación de la Agenda 2030 desde lo local.

La programación operativa de la Agenda 2030 en el Gobierno federal contemplaba acciones en las tres dimensiones claves del desarrollo sostenible, social, ambiental y económico, sin embargo, contaba con un fuerte componente ambiental desarrollado en torno al ODS 13 Acción por el Clima, es decir se consideraban acciones de gran calado para mitigar el cambio climático, en consonancia con el papel que venía jugando México en las conferencias de partes de cambio climático (COP) y en particular en la COP 23 en Francia, donde se firmó el Acuerdo de París, justamente. Sin embargo, la pandemia causada por el COVID-19 significó un cambio de giro total en torno a la implementación de la estrategia, diversos autores y textos así lo confirman, pero lo más importante es el testimonio de la propia Gemma Santana, quien fue señalando a lo largo del año 2020 este cambio de giro. La hipótesis que aquí presentamos señala que la pandemia del COVID-19 hizo virar las acciones de la Agenda 2030, de las acciones relacionadas con el medio ambiente, hacia aquellas relativas a lo social, particularmente al ODS 3 Salud y Bienestar, y al ODS 4 Educación de Calidad, sin embargo para comprobar nuestra hipótesis desarrollamos la presente investigación, con el objeto de comprobar esta situación planteada anteriormente o desmentirla, y en todo caso determinar el estado actual de cumplimiento de la Agenda 2030 de entre lo planeado a lo ejecutado se observe, por ello uno de nuestros más importantes insumos para este texto son los Informes Nacionales Voluntarios que ha presentado México a lo largo de 2016 a 2021.

Metodología

El enfoque de la presente investigación responde a un modelo cualitativo, en el que se desarrolla una revisión exhaustiva de la literatura y marcos normativos referentes al tema en cuestión, así como revisión de indicadores y demás datos que nos permitan analizar el escenario local.

El trabajo comienza con una investigación de alcance descriptivo para especificar las acciones puntuales desarrolladas por el Gobierno federal,

en materia de cumplimiento de la Estrategia Nacional de Implementación, que es la guía de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel local, para posteriormente medir el impacto real que estas acciones tienen en el contexto nacional, a fin de hacer un análisis objetivo sobre sus resultados.

El papel de la evaluación en el cumplimiento de la Agenda 2030

Antecedentes

En cualquier ejercicio de diseño de políticas públicas, se deben tomar en cuenta un gran número de variables para evitar en escenarios idóneos los imprevistos de diseño, (Aguilar Villanueva, 2009), es decir la complejidad de un ejercicio de diseño de un proyecto tan grande como es la Estrategia Nacional de Implementación de la Agenda 2030 pasa por un gran número de variables independientes, como por ejemplo que las Secretarías de estado lo hagan de forma independiente, otros elementos tienen que ver con los cambios administrativos que la actual administración del Gobierno federal hicieran con respecto de la anterior, eso, necesariamente generará problemas de implementación, sobre todo cuando a austeridad se refiere, que ha sido una constante en la administración actual. Otros elementos importantes son de destacarse, y refiriendo justamente a Aguilar Villanueva, que menciona que algunos errores se dan en el marco del diseño, es posible proyectar algunos inconvenientes en el proceso de implementación, pero a lo que no podríamos nunca proyectar es al acontecer de una pandemia como la ocurrida de 2019 a 2022 que, en el caso de la implementación de la Agenda 2030 en el Gobierno federal trajo consigo un cambio radical de los lineamientos predeterminados por la misma Estrategia Nacional de Implementación, puesto que esto trajo consigo redistribución de presupuestos federales para atender la emergencia sanitaria que aconteció a la civilización humana.

Como se señaló en la introducción, México ha tenido dos etapas de cumplimiento de la Agenda 2030, por lo que ha presentado dos informes voluntarios, el primero de ellos nos sirve de referencia para comprender

los énfasis y directrices que tenía la administración federal de Enrique Peña Nieto, lo cual sirve para comparar con las directrices que presenta el Gobierno federal mexicano a partir de 2018, no obstante nos concentraremos justamente en este período, debido a la linealidad entre su base programática, la pandemia y los giros que tuvo esa línea programática.

Conforme a la resolución de la Agenda 2030, los Informes Nacionales Voluntarios (INV) son elaborados periódicamente por los Estados para evaluar los retos y avances logrados en la implementación de la Agenda 2030 en sus territorios. Por lo mismo, la elaboración de los Informes Nacionales Voluntarios facilita el diálogo y la movilización de los sectores en torno a la búsqueda de soluciones para la materialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El segundo INV trató de reflejar los avances, desafíos y lecciones aprendidas de los primeros tres años de la Agenda 2030. En el 2015 se creó el Comité Técnico Especializado de los ODS (CTEODS) el cual ha permitido construir los indicadores del marco global que corresponden a México según su capacidad estadística y relevancia para las políticas públicas nacionales (Gobierno de México, 2018, p. 23).

Dentro de las primeras acciones que decidió implementar el Gobierno federal posterior a la renovada Estrategia Nacional de Implementación 2018 fueron:

1. Instalar los Organismos de Seguimiento e Implementación (OSI) en el resto de las entidades federativas.
2. Impulsar la puesta en marcha de la Agenda 2030 a nivel municipal.
3. Conformar los Comités de Trabajo de la Agenda 2030.

Cabe señalar que en el 2018 se comenzaba a tomar muy en cuenta la participación de representantes de la sociedad civil, la academia y el sector privado, pues uno de los compromisos notorios de la administración, era la instalación de un OSI por entidad federativa, que contaría con la participación de las autoridades municipales, delegados federales y el sector privado.

No obstante el Gobierno federal en 2018 le dio un giro inesperado a la Agenda 2030, de tener un impulso en clave de gobernanza, con la participación de diversos sectores de sociedad civil, poco a poco este proceso se fue deteriorando, en parte porque las decisiones de Presidencia, fueron equivocadas respecto a la perspectiva que se tenía de los ODS, esta perspectiva errónea en su análisis, generó cambios en la directriz original que traía Gemma Santana, en donde la participación de las entidades federativas y los organismos civiles era intensa, profunda y profesional.

Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 identifica al desarrollo sostenible como factor indispensable para el bienestar de las y los ciudadanos. El presidente Andrés Manuel López Obrador señaló, a partir de la renovación de la Estrategia Nacional: “En esta hoja de ruta que nos dirige hacia nuevos horizontes que apuestan por la sostenibilidad, las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas toman un rol central” (Presidencia de la República, 2019, p. 4).

Cabe mencionar la consideración integral de las tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, ambiental y económico) dentro de lo que abarca la planeación nacional. Y el documento retoma de una manera muy analítica y específica los esfuerzos que ya se han estado tratando en materia de sostenibilidad. Uno de los componentes más destacados de la actual estrategia nacional fue que se construyó desde un inicio con participación del sector social y privado, particularmente de la mano de un gran número de organizaciones de la sociedad civil que dieron su aporte, en el diseño y en los elementos claves, como los referentes a medio ambiente, agua e igualdad.

A lo que se puede apreciar en este documento que cuenta con poco más de cien páginas, el gobierno presentó propuestas para aprovechar el potencial de México y así atender los temas de urgencia y los que no se pueden dejar de lado para transformar a la nación de raíz.

La visión de país que incluyen en la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, resultó un tanto idealista ya que, si habla-

mos de hace casi tres años, no hemos visto los avances de lo que se plasmó en el documento; programas de apoyo a los ciudadanos que realmente los necesitan, creación de proyectos para combatir la desigualdad, violencia y pobreza, más propuestas para la protección y conservación del medio ambiente, tal vez en parte por la emergencia sanitaria por COVID-19 ocurrida en 2020 y que prolongó sus efectos hasta 2022, ello ocurre por problemas exógenos, es decir relacionados con los cambios sociales y económicos que han tenido lugar en los últimos 4 años, por la pandemia.

En 2030, México será un país incluyente y con cohesión social. Contará con un sistema universal de protección social sólido y bien articulado que permitirá a todas las personas ejercer efectivamente sus derechos y desarrollarse en igualdad de condiciones en el ámbito personal, comunitario y productivo (Presidencia de la República, 2019, p. 28).

En la visión de Aguilar Villanueva (2022) los cambios exógenos refieren a cambios que suceden en la sociedad y que cambian ideas, conductas, corporaciones, organizaciones sociales y que están vinculadas a la globalización, la economía internacional, el impacto del dominio de las acciones del capital financiero, que influye no sólo en las empresas, sino también en los gobiernos. En el enfoque actual del análisis de las instituciones públicas, hemos visto un desplazamiento conceptual del análisis del actuar del gobernante, hacia la gobernanza, es decir hacia el gobernar del gobierno. Desde esa lógica el problema, nos dice Villanueva (2022, p. 26) se ha “desplazado hacia el proceso de gobernar del gobernante legítimo y hacia la creación de las condiciones que hacen posible que el gobernante (...) sea un agente con capacidad directiva”.

Enfoques prioritarios de política pública

Como en toda estrategia, hay puntos que deben ser considerados como prioritarios para darles un enfoque más especial. Esto se refiere a que el Gobierno mexicano ha decidido enfatizar estratégicamente:

- La inclusión social y económica como eje rector de los nuevos objetivos.

- La importancia de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como factores transversales del desarrollo.
- La necesidad de implementar los derechos de los pueblos indígenas y afro mexicanos como sujetos de derecho público fundamental para que alcancen un verdadero desarrollo desde su autonomía.
- La conservación de la biodiversidad y el patrimonio biocultural, la protección de los conocimientos y saberes tradicionales, y la adopción de compromisos nacionales para enfrentar el cambio climático, como instrumentos clave del desarrollo sostenible.
- La protección y el fortalecimiento del Estado de Derecho como requisito indispensable para el desarrollo.

Es de criticar el hecho de que tan sólo en papel se ha llevado a cabo el punto 1 la inclusión social, pues una de las tendencias fundamentales de esta administración, es el alejamiento a la gobernanza, es decir entendido como “la forma de gobernar a la sociedad en conjunto con ella” (Aguilar, 2022) en tanto que han alejado a los mecanismos de interacción con organismos de la sociedad civil. Fuera de ello, el de mayor importancia y relevancia es el de contar con un sistema universal de protección social sólido y bien articulado, es decir el énfasis programático ha sido en materia de desarrollo social, atendiendo de forma transversal a los ODS 1, 4, 5, 6 y 10, referentes al combate a la pobreza, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género y reducción de las desigualdades.

Los objetivos generales de la Estrategia Nacional se establecieron de la siguiente manera:

- Para combatir las desigualdades se impulsará la coordinación eficiente y efectiva de las políticas y los programas para combatir la discriminación y exclusión.
- Para fomentar la soberanía energética y cumplir con la meta de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, se aumentará significativamente la participación de fuentes de energía limpia en la matriz energética nacional.

- Con el fin de promover el trabajo digno, se promoverá la creación de capacidades que posibiliten la movilidad entre empleos, y al mismo tiempo, que garantice el respeto y el pleno goce de la población trabajadora.

Metas y objetivos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Estrategia Nacional de Implementación en 2019

Dentro de la Estrategia Nacional 2018 se plantean los 17 objetivos de desarrollo sostenible, los cuales, para su análisis, se optó por dividirlos en categorías: personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas.

Comenzando con el eje de personas, los Objetivos 1, 2, 3, 4, 5 y 10 que tratan los temas de pobreza y desigualdad, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad e igualdad de género, la Estrategia Nacional propone brindarles una vida con mayor calidad a todas las personas de México, pues se tiene considerado que en el 2030:

Se habrá logrado reducir a la mitad el número de personas en situación de pobreza, y se habrá erradicado la pobreza extrema en sus múltiples dimensiones, como son la insuficiencia de recursos económicos y las dimensiones relacionadas con el cumplimiento de los derechos sociales (Presidencia de la República, 2019, p. 27).

De igual manera, el Gobierno mexicano propone que el sector agropecuario produzca alimentos sanos, de calidad, suficientes y a precios accesibles para toda la población, pues siguiendo la línea de mejorar la vida de las personas, el sector agropecuario será una fuente de empleos de calidad, garantizando buenas remuneraciones y calidad de vida. Por otro lado, se propone que en 2030 tanto niños y niñas como jóvenes y adolescentes tendrán garantizado el acceso a una educación obligatoria y gratuita desde el nivel preescolar hasta la educación superior.

Para favorecer la protección al planeta se tienen varios proyectos que apuntan a una vida más amigable con los ecosistemas y la naturaleza. Abarcando los Objetivos de Desarrollo Sostenible número 6, 12, 13, 14 y

15, que tratan los temas de agua limpia, consumo responsable, acción por el clima, vida submarina y ecosistemas terrestres, primeramente, se tiene en cuenta que México habrá mejorado los procedimientos y la infraestructura para hacer un uso más eficiente de los recursos hídricos, pues tal y como lo exponen en la Estrategia Nacional:

La contaminación del agua se reducirá significativamente en todo el país, incidiendo en la mejora de su calidad, y se dará tratamiento a todas las aguas residuales de origen municipal e industrial previo a su descarga, con base en criterios y normas mínimas de calidad (Presidencia de la República, 2019, p. 48).

Se buscará terminar con la brecha territorial para el goce de agua potable y servicios hídricos de calidad para el 2030. Las empresas serán un factor clave para la conservación y cuidado del medio ambiente, por ello, “presentarán informes anuales de sostenibilidad que incorporen estrategias de mejora en su desempeño, su actividad comercial y su gestión ambiental interna” (Presidencia de la República, 2019, p. 71). Además, los ecosistemas del país —y los bienes y servicios ambientales que estos generan— serán valorados y protegidos como un bien público esencial para potenciar el crecimiento verde. Se consideró un eje de investigación y desarrollo de tecnologías limpias y bajas en emisiones en el sector de ciencia y tecnología. Asimismo, “la inversión en proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático y habilitar las condiciones para fomentar la transferencia de otros flujos financieros internacionales y privados a favor de su combate”. En materia de conservación de la vida submarina, se consideró “ampliar los territorios decretados como áreas prioritarias terrestres, marinas y acuáticas para la conservación de la biodiversidad; áreas establecidas de no pesca; y refugios pesqueros vinculados a instrumentos económicos y de mercado” (Presidencia de la República, 2019, p. 81), así también, preservar arrecifes coralinos, costeros y de profundidad, humedales y pastos marinos.

La prosperidad abarca aquellos objetivos que se basan en mejorar la esperanza y calidad de vida de las personas, energías no contaminantes,

trabajo decente que garantice un crecimiento económico, infraestructura e industrias sólidas, reducción de las desigualdades y ciudades sostenibles. Bajo el tema de energías limpias el documento del Gobierno de México propone garantizar el acceso universal a la energía mediante una red inteligente de distribución eléctrica. Considerando una inversión fuerte para que una buena parte de la energía del país provenga de fuentes limpias y renovables.

En cuanto al tema de Ciudades y Comunidades Sostenibles, ligadas al ODS 11 se proyecta la implementación de una planeación urbana responsable, integral y sostenible, señalando que “se aumentará el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y ponen en marcha políticas orientadas a mitigar los efectos del cambio climático” (Presidencia de la República, 2019, p. 67).

Informe Nacional Voluntario México 2021

México se encuentra entre los pocos países que ya han presentado tres revisiones nacionales voluntarias ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas. Es importante resaltar la contribución de los distintos representantes de los sectores de la sociedad mexicana a la Agenda 2030, como son la academia, la sociedad civil, empresas, gobiernos, cooperación internacional, las Naciones Unidas y en especial a Alemania e Inglaterra que han sido grandes socios en el esfuerzo de la implementación de la Agenda.

La actual Estrategia Nacional de Agenda 2030 del Gobierno federal se enfoca en tres aspectos prioritarios:

- La dimensión social y económica del desarrollo sostenible con un gran énfasis en combatir las desigualdades desde una forma transversal.
- Las carencias sociales y económicas vulneran desde la raíz alejando la paz social, mismas que se ven agravadas por el dispendio y la corrupción.
- Las alianzas internacionales para poder hacer frente a retos regionales y globales como lo son la migración, el cambio climático y la vacunación universal contra la pandemia.

Análisis del Informe Nacional Voluntario 2021

El último Informe Nacional Voluntario fue presentado por la Secretaría de Economía, Tatiana Clouthier ante el Consejo Económico y Social de la ONU en el segundo semestre de 2021. A continuación, se presentan los puntos más sobresalientes de dicho informe y posteriormente mencionaremos las metas y objetivos que se necesitan priorizar o poner en marcha.

En materia de pobreza, hambre, salud, bienestar y educación, el Informe menciona que uno de los más grandes aportes de esta administración son las pensiones universales para personas adultas mayores y personas con discapacidad, mismas que se han ampliado durante estos dos años, incluso frente a la pandemia. Los apoyos, insumos, capacitaciones, precios de garantía y abasto para personas productoras de alimento, y para la población marginada que más lo necesita también, ello en relación directa con el ods 1 y 10, referentes a pobreza y desigualdad, y también enfocado al principio fundamental de la Agenda 2030, de “no dejar a nadie atrás”.

Con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 sobre igualdad de género, la secretaria Clouthier apuntó que se ha ratificado el Convenio 189 sobre el trabajo decente para los trabajadores y trabajadoras domésticos, en el cual, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha adquirido un papel muy importante para apoyar a este sector históricamente discriminado. Se han realizado trabajos contra la violencia hacia las mujeres a través de los programas de “apoyo para refugio especializados y de apoyos a las instancias de mujeres en los estados”, de acuerdo con la presentación del INV (Secretaría de Economía, 2021).

Por otro lado, el Informe menciona que en el objetivo 7, el cual es referente a la energía asequible y no contaminante, en el que “34% de la energía eléctrica que produce el estado mexicano proviene de fuentes de energía limpias como lo son la hidráulica, geotérmica y nuclear, y el 19% de centrales de ciclo combinado que son gas y vapor” (Secretaría de Economía, 2021). Enfatizando que las seis nuevas centrales de generación eléctrica que se están construyendo en el país son de ciclo combinado, lo cual es de resaltar pues su contaminación es más baja, el coste de in-

versión también y el período de construcción es corto y su eficiencia se consideraría elevada.

Dentro del tema en materia de crecimiento económico y trabajo decente, el cual pertenece al objetivo de desarrollo sostenible 8, el informe señala la recuperación del poder adquisitivo a través de las modificaciones que se han hecho en el salario mínimo. Esto es importante puesto que se reguló la subcontratación laboral a favor de los derechos de las y los trabajadores. Cabe destacar que ya en principios de este año 2022, el salario mínimo se elevó de \$141.40 a \$172.87 pesos diarios, de acuerdo con la Comisión Nacional de Salarios, ello también es importante en el marco del objetivo 1 Fin de la Pobreza de la Agenda 2030.

De los programas más emblemáticos así como más criticados por la administración de López Obrador es Jóvenes Construyendo el Futuro, cuyo objetivo fue el de fortalecer las posibilidades de un empleo digno y bien remunerado para jóvenes de entre 18 y 29 años de edad a través de la inclusión laboral de estos a través de la capacitación en el trabajo, para 2.3 millones de jóvenes en condición de desempleo, obteniendo una beca de capacitación en empresas, negocios y organizaciones del sector público y social. Este programa ha tenido tanto críticas positivas como negativas en su mayoría. Sin embargo, resalta su objetivo de integrar a los jóvenes al mercado de trabajo, teniendo más en consideración a las personas con bajos recursos. No obstante, por ser considerado un programa bastante popular, se ha visto sumergido en críticas que afectan su credibilidad, además de ello se encontraron irregularidades importantes en su padrón por parte de la Auditoría Superior de la Federación durante su última auditoría, y por otro lado no se le ha dado la continuidad formal de parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con lo cual se ha visto afectada su implementación en diversas dependencias gubernamentales.

El Caso del Tren Maya, proyecto emblemático de la administración federal

El Tren Maya es otro proyecto emblemático del Gobierno federal, de este se puede decir mucho, dependiendo de la fuente de donde provenga la información. Según fuentes oficiales es “un proyecto integral de orde-

namiento territorial, infraestructura, crecimiento económico y turismo sostenible basado en un tren que recorrerá 1,500 kilómetros a lo largo de la Península de Yucatán, entre ellos Quintana Roo, Campeche, Yucatán, Chiapas y Tabasco” (ONU, 2020). Ello pretende beneficios económicos para la población de estas entidades, particularmente por la ampliación del turismo, su derrama económica y por ende mayor circulante entre la población, lo cual generará un desarrollo económico transversal. Este proyecto se enmarca de manera directa con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 9 referente a construir infraestructuras resilientes y fomentar la innovación. La meta 9.1. señala “Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas las infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, con especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos”. Si bien señala el INV que será un transporte que dará vida a la actividad económica de la región con una agenda de mitigación de impacto ambiental muy rigurosa y que se alimentará en un 44% de energía eléctrica proveniente de diez nuevos parques solares (Secretaría de Economía, 2021, p. 57) cabe señalar que está en una zona de altísima concentración y mayor biodiversidad del país por lo cual el paso de las vías del tren generará problemas ambientales diversos. La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) reconoce la existencia de 315 especies endémicas en la zona (incluyendo el jaguar), 204 de aves, 49 mamíferos, 42 reptiles y 13 anfibias. En ese sentido el Gobierno federal refiere la construcción de pasos de fauna aéreos y subterráneos para mitigar el problema de paso de especies, sin embargo, organizaciones ambientalistas (CEMDA, 2021) han señalado que estos pasos son insuficientes (40 pasos) y no se especifica dónde estarán instalados. Cabe mencionar además que el Fondo Nacional al Turismo (Fonatur) no presentó completo el estudio de impacto ambiental referente al tren, según el Centro de Diversidad Biológica (2021) tan sólo se presentó el 42% del mismo.

Este proyecto tendría que estar enmarcado en los compromisos del objetivo de desarrollo 13, Acción por el clima, pues en diciembre del año 2020 se reafirmó el compromiso con el Acuerdo de París con una estra-

tegia de soluciones basadas en la naturaleza, carbono azul, protección a mares y costas, economía circular (la cual es un modelo de producción y consumo que implica compartir, arrendar, reutilizar, reparar, renovar y reciclar los materiales y productos existentes durante el mayor tiempo posible) y un proyecto que atenta contra los ecosistemas terrestres, el agua subterránea y los acuíferos peninsulares va en contra de esta lógica.

Asimismo, la Secretaría de Economía señaló durante la presentación del Informe Nacional Voluntario que nuestro país es el primero en el mundo en emitir un bono soberano alineado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, esto es algo que nosotros consideramos un programa insignia, por el potente valor que significa un bono alineado a los ODS. Esto sucedió el año pasado (2020) con una emisión de 750 millones de euros a siete años. En julio del 2021, se logró emitir el segundo bono de este tipo por 1,250 millones de euros a quince años, adelante presentamos una breve evaluación sobre esta materia.

Análisis de los programas insignia

Desde la visión de las políticas públicas concentramos nuestro análisis en la gobernanza de las entidades de la administración pública federal, ello debido a que, en esta lógica el comportamiento de la Oficina de Presidencia ha ido en detrimento de la Agenda 2030, de pasar a tener una alta capacidad en 2018 en la administración de Gemma Santana, hasta tener un papel secundario en la Secretaría de Economía en 2020, ese comportamiento da lugar a la hipótesis central de este artículo, referente a que la agencia de gobierno, ha disminuido sus capacidades con el paso de los años y con la pandemia de COVID-19 aún más. Creímos conveniente elegir estos dos programas debido a su impacto, tanto positivo como negativo, que han tenido en el medio ambiente. Por un lado, el programa de bonos soberanos que ha emitido México para su bonanza a los programas en materia de ODS medioambientales y de infraestructura, y por otro lado, el Tren Maya, que tiene dos lecturas, una de beneficio a la economía mexicana, generación de empleos y aumento del turismo, y por

otro que tendrá un impacto que podría ser irreversible para el ecosistema de la región.

El 14 de septiembre del año 2020 México se convirtió en el primer país del mundo en emitir un bono soberano sustentable, el cual estaría claramente vinculado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Y con este bono se lograron beneficiar a programas diversos en los tres campos del desarrollo sostenible, sociales, ambientales y económicos.

Los bonos soberanos funcionan como fondos privados que se ponen al servicio de proyectos gubernamentales, los cuales tienen una tasa de interés baja, y se pagan a largo plazo, con la diferencia de que los recursos se destinan exclusivamente a financiar proyectos en educación, servicios de salud, agua, desarrollo de energía e infraestructura social.

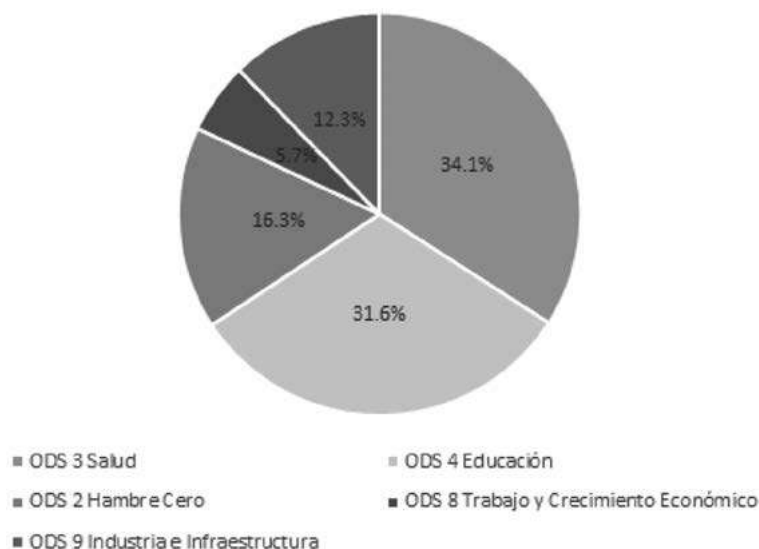
Con este bono, según la Secretaría de Hacienda, se inauguran los programas de financiamiento sustentable de México y se coloca al país a la vanguardia en la innovación de instrumentos de financiamiento sostenible. Según analistas económicos internacionales, México confirmó su innovación y liderazgo como emisor soberano dentro del grupo de economías emergentes.

Los programas que sí cumplieron con las características para poder tener acceso a los fondos destinados a este primer bono soberano (SHCP, Comunicado 68, 2021), fueron los vinculados a los siguientes objetivos en los porcentajes indicados sobre el total: En la Gráfica 1 se representan los anteriores porcentajes.

En ese contexto, en el 2021, México realizó una “segunda emisión de un Bono Soberano ODS a un plazo de 15 años por un valor total de 1,250 millones de euros, para aumentar las fuentes de financiamiento para el desarrollo y contribuir al logro de los objetivos de la Agenda 2030 (PNUD, 2021).

El financiamiento dirigido a los bonos soberanos sustentables ayuda a que las instituciones puedan llegar a sus objetivos a través de mejorar el cuidado del medio ambiente, o bien, para contrarrestar los efectos del cambio climático. Lo que sí quedó demostrado en la revisión de la distribución que se hizo de los fondos del primer bono, fue que casi el 35%

Gráfica 1. Distribución de los fondos del programa Bonos Soberanos



Fuente: elaboración propia con base en los datos proporcionados por el Gobierno de México y la Secretaría de Hacienda, 2021.

de este se fue para proyectos de infraestructura para la salud, mismos que están íntimamente relacionadas con la pandemia del COVID-19. Dos hallazgos más de vital importancia es que casi el 70% de los proyectos financiados por dicho bono están vinculados a salud y educación, dos temas que no recibían especial atención en la Estrategia Nacional de Implementación 2018-2024. Al tiempo que ningún proyecto relacionado con los ODS ambientales aparecen en dicho mecanismo de financiamiento, dado que todos los proyectos financiados refieren a temas sociales. Es decir, a pesar de que la opinión consultiva señala que el bono deberá tener tres características, –ser social, ambiental y sustentable– la realidad es que la selección de proyectos que se hizo no contó con estos dos últimos elementos claves del desarrollo sostenible.

México cuenta con otras políticas públicas respecto al cambio climático y las brechas sociales, sin embargo, estas dos problemáticas se deben

abordar en conjunto con una visión integral de sostenibilidad y tenerlas como prioridad para que se logre la sustentabilidad, por ello (en teoría) el desarrollo de estos bonos ayudaría a reducir las brechas sociales y es por eso que podrían haber tomado una notoria relevancia en México, sin embargo, no la tuvieron.

En otro aspecto, el Tren Maya es un proyecto que desde que comenzó está dando mucho de qué hablar, y en su mayoría solamente son críticas, polémicas y recursos mediáticos de la oposición. Este programa en realidad tiene como finalidad potenciar la industria turística, conectar cinco estados, generar más economía y una mayor conectividad en la península de Yucatán; mover cargas y transportar pasajeros. Las vías abarcarán una distancia aproximada de 1,525 kilómetros, entre los estados de Quintana Roo hasta Tabasco, pasando por toda la península de Yucatán, lo cual ayudará al desarrollo integral de la región, en una serie de entidades que tienen un alto potencial turístico, en función de su aspecto cultural, basado en las etnias mayas y a su gran atractivo natural y de biodiversidad.

No obstante, existen circunstancias relacionadas con afectaciones al ODS 15 Vida de ecosistemas terrestres y del ODS 6 Agua limpia y saneamiento, que sí es importante considerar; CEMDA también señala las complicaciones en la contaminación auditiva y química, división y pérdida de ecosistemas, poblaciones de fauna aisladas, transformaciones de hábitats, cambio de microclimas y extinción de especies con derivados del proyecto. Ello referente justo al Objetivo de Desarrollo Sostenible 15, Vida de ecosistemas terrestres, que señala: “Para 2020, velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan”. El 15.5 “Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica y, para 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción” (ONU, 2015). Las cadenas bióticas se afectarían ya que el tren viajará entre 100 y 160 kilómetros por hora, dependiendo el tipo de carga, así que se colocarán vallas perimetrales para evitar atropellamientos. Con esto, varias especies

tendrán que recorrer largas distancias hacia adentro del bosque, limitando así las opciones de reproducción, además de que tendrán que adaptarse a un nuevo ambiente, y sólo las que tengan capacidad de adaptación sobrevivirán. En fin, todavía es muy temprano para saber cuáles serán las mayores afectaciones al arrancar el proyecto, mismas que se comenzarán a analizar a partir de 2023, que vea la luz el tren maya. La zona es abundante de biodiversidad y rica en cultura también, cuenta con selvas, manglares, sabanas, cenotes, dunas costeras, entre otros ecosistemas y sin contar el hecho de que es el hogar de una enorme cantidad de especies de flora y fauna, de las cuales muchas de ellas se encuentran en alguna categoría de riesgo.

Ciertamente, es un proyecto sumamente ambicioso, y en efecto, puede tener consecuencias irreversibles para los ecosistemas y el medio ambiente del país. Por lo tanto, entre los daños que este tren puede ocasionar, y cuyos datos son obtenidos del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), están:

- Deforestación de 2 mil 500 hectáreas de selvas húmedas y secas.
- Conflictos sociales por tenencia de la tierra, ya que el 53% del trazo del Tren Maya se encuentra sobre terrenos ejidales.
- Daños irreversibles a las fuentes hídricas, incluyendo la red de cenotes sagrados con que cuenta la península de Yucatán.

Además, la creación del Tramo 5 ha desencadenado diversas críticas y diversas manifestaciones de activistas ambientales, organizaciones civiles y figuras públicas en las redes sociales, argumentando que dicha construcción podría ser el inicio de la destrucción más grande de aquella zona, afectando la flora y fauna, dejando expuestas a las especies que allí habitan afectando así su flujo natural que culmina en el mar, obstruyendo su paso o contaminándolo, lo que derivaría en afectaciones a las playas de la Riviera Maya. Asimismo, la construcción de la vía sobre los cenotes de agua del lugar podría provocar colapsos y derrumbes debido a las perforaciones de la maquinaria, el peso de la misma y/o el mismo tren al generar vibraciones cuando esté en movimiento.

Greenpeace alertó que la construcción de infraestructura ferroviaria encima de terreno kárstico, poroso y de poco espesor es altamente riesgosa y puede derivar en inminentes colapsos además de generar la contaminación irremediable de este acuífero debido a la perforación para la instalación de pilotes y otras estructuras (Forbes, 2022).

En resumidas cuentas, el proyecto Tren Maya aumentará la contaminación y agotamiento de los acuíferos de la Península, ya degradados con las actividades turísticas y las de la industria agropecuaria, además de poner en riesgo el anillo de cenotes y el acuífero subterráneo que abastece al norte de la Península. Diversos expertos en temas ambientales, de suelos y de acuíferos han hecho grandes críticas, pues insisten en que “los datos que se han presentado no demuestran que se evitarán los daños graves e irreversibles que científicos están señalando insistentemente” (Centro de Derechos Humanos ProDH, 2020). En esa misma lógica las organizaciones civiles ambientalistas mexicanas han llamado al Gobierno mexicano y a la misma Semarnat a que “se apegue al Principio Precautorio 15 establecido en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” (Centro de Derechos Humanos ProDH, 2020).

Pandemia COVID-19 y sus estragos en la implementación de la Agenda

La gobernanza de las entidades de la administración pública, según señala Aguilar Villanueva, analiza los procesos en los cuales el gobierno implementa políticas públicas, considerando elementos exógenos, sabemos desde este estudio que los directivos pueden tomar decisiones alejadas de controles de calidad, desapegadas de los principios constitucionales y deciden los objetivos, organización y recursos sin sujetarse a regulaciones y controles que aseguren un buen desempeño y calidad ejecutiva gubernamental, eso fue lo que le ocurrió a la Agenda 2030 durante el período de crisis de la pandemia del COVID-19, que además remarcó las asimetrías económicas y sociales que ya existían en los países de la región latinoamericana como lo es México, referimos a la región, en función de que se comparten los impactos de forma muy similar. En el Informe de

la Estrategia Legislativa para la Recuperación de la Pandemia por COVID-19 con enfoque de Agenda 2030 (FOPREL, 2021) la evidente crisis económica en México se centra en “bajos niveles de crecimiento económico, altos índices de informalidad laboral, mecanismos de protección social insuficientes, desempleo, altos índices de desigualdad, incremento de la pobreza y la pobreza extrema, mayores cantidades de personas que padecen desnutrición y grave deterioro ambiental” (FOPREL, 2020, p. 24).

De acuerdo con los datos obtenidos de la Estrategia Legislativa-COVID-19 en conjunto con la CEPAL,

En 2019, el 77% de la población de América Latina y el Caribe pertenecía a grupos en situación de pobreza, de ingreso bajo o medio bajo, y no disponía de ahorros para hacer frente a una crisis. Se estima que la tasa de desocupación que en 2019 era del 8.1%, pasó a 13.5% en 2020 (Estrategia Legislativa, p. 24).

La salud es un factor que se deterioró y amplió las desigualdades ya existentes entre los mexicanos, pues a raíz de la pandemia, los grupos más afectados y vulnerables fueron los adultos mayores, los migrantes y personas con discapacidad, jóvenes y mujeres. Dentro de estos grupos de población se registró el mayor número de casos de defunciones por COVID-19 y es que, a comienzo de la pandemia, los mismos sectores fueron bastante golpeados por los efectos colaterales de la misma, derivados de la recesión económica, el aislamiento social y las restricciones a la circulación.

No obstante, los elementos aquí presentados no parece que hubiese existido un documento serio que justificara el golpe de timón de la Estrategia Nacional de Implementación, basado en estadísticas y en lógica de recuperación sostenible, que nos muestre la forma en la cual se dieron los giros inesperados de la política pública de los ODS, que incluso estaban planificados en el presupuesto federal 2020. Justificaciones políticas y populistas tuvimos muchas, pero siempre, había voces orientadoras como la Dra. Alicia Bárcenas que señalaba, el aprovechamiento de la Agenda 2030 como brújula del desarrollo, en tiempos de pandemia, para que no la dejáramos atrás, como ocurrió en México.

Conclusiones

Existe una diferencia importante entre la teoría y la práctica referente a lo que el diseño del proyecto federal de implementación había planteado, aun cuando el actual Gobierno federal siempre, desde la Estrategia Nacional decidió orientarse a la política social, no obstante, la política federal en el ámbito ambiental era aún más ambiciosa, al menos hasta fines de 2019, y que giró de rumbo en 2020.

Varios factores han influido para que la Agenda 2030 decayera en el Gobierno federal de 2018 a 2022, la primera de ella es la acción del presidente de México, de paulatinamente quitarle capacidad de Agencia, tras la desaparición de la Oficina de Presidencia de Alfonso Romo, y su traslado a la Secretaría de Economía, como una dirección sin importancia. Más allá de la observancia de la norma y los objetivos sostenibles que representa, lo real fue que la figura presidencial no lo consideró de mayor importancia, ello debilitó sin duda la dimensión de sus acciones, y por supuesto la capacidad de influir sobre el resto de dependencias del Gobierno federal para actuar a favor de los ODS, pero no sólo eso, tuvo un efecto indirecto, en suerte de tres bandas, por un lado disminuyó el interés de las entidades federativas para cumplir la Agenda 2030, debido en parte a que los esfuerzos que se realizaban entre la Oficina de Presidencia, la CONAGO, la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ) y el PNUD, para capacitación y monitoreo permanentes se vinieron abajo, claro en gran parte por la pandemia. Por otro, los organismos de sociedad civil no lograron introyectar la necesaria visión estratégica en clave de ODS, y finalmente las agencias internacionales de cooperación al desarrollo inhibieron sus esfuerzos, retirando buen número de proyectos relacionados con el fortalecimiento de capacidades institucionales para estados, en clave de implementación, evaluación y monitoreo de los ODS.

En el caso particular de los temas de la Agenda 2030, el cambio climático era una de las áreas que estaban más fortalecidas en la parte programática de la Estrategia Nacional, donde se consideraban acciones para la mitigación y adaptación en clave de gobernanza, para los efectos de la crisis climática. No se han llevado a cabo esas acciones con visión de

participación ciudadana para la ejecución, monitoreo y evaluación de los programas referentes a este tema. Así mismo respecto de las acciones concretas para la reducción de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), al menos se consideraron 4 elementos que no se terminaron de consolidar en el período:

1. Considerar la arquitectura institucional en materia de cambio climático.
2. Reducir las emisiones en los sectores productivos.
3. Impulsar la adaptación de las comunidades, los ecosistemas y los sectores estratégicos
4. Fomentar el acceso a las tecnologías necesarias para la adaptación y mitigación.

Por ejemplo, en el marco de la reducción de emisiones por los sectores, se debería plantear una reforma energética que tenga como origen la búsqueda de soluciones energéticas limpias, sin embargo, el Gobierno federal enfatiza al sector petrolero, como base del desarrollo nacional, así como lo hace con la Comisión Federal de Electricidad, que a partir de la Ley Bartlett se modificó el esquema que México tenía comprometido ante el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) con respecto a la producción de energías limpias, por el contrario, regresar el monopolio de la producción de energía eléctrica a CFE significó un aumento en las emisiones GEI del sector eléctrico, ya que sus sistemas de producción están basados en combustibles fósiles como el carbón, combustóleo, diésel y gas natural, generando casi un 80% de la electricidad por estos medios.

En cuanto a la adaptación de las comunidades y ecosistemas, no ha sido claro ni transparente el manejo de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) en consonancia con el ODS 15 de Vida de Ecosistemas Terrestres, se desconoce la información completa sobre la restauración de ecosistemas y del Plan de Adaptación al Cambio Climático (PACC), los efectos duros a la economía y el necesario revire a los presupuestos para las políticas ambientales llevaron a que disminuyera el fomento y mantenimiento de reservorios de carbono, programas de reforestación y protección de bosques y selvas. El impulso al ODS 15 fue presumido en su momento por

Gemma Santana, algunos de los énfasis que señalaba la estrategia eran fortalecer el cuidado y manejo de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), sin embargo la propia estrategia nacional es muy escueta en cuanto a los contenidos referentes al ODS 15, al no incluir entre sus programas, acciones concernientes a dos de las metas más importantes, la 15.2 referente a la gestión sostenible de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar la forestación. Al tiempo que la meta 15.3 refiere acciones para luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por esta, la sequía y las inundaciones, hasta llegar a un efecto neutro en la degradación del suelo.

El impacto devastador de COVID-19 en la velocidad y la probabilidad de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no se puede exagerar. Un pequeño informe del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible dice que “El Banco Mundial estima que entre 70 y 100 millones de personas cayeron en la pobreza extrema debido a la COVID-19, mientras que la ONU estimó que la pandemia obligó a casi 490 millones de personas en 70 países a volver a la pobreza, definida más ampliamente como carecer de vivienda básica o agua potable y padecer hambre” (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, 2021).

Esta pandemia nos abrió los ojos, nos puso en una situación muy compleja, pero al mismo tiempo nos da una oportunidad de tener el horizonte claro en los 17 ODS, como el horizonte utópico del desarrollo sostenible. La manera en la que se necesitará recuperarse tiene que ser sostenible, sin embargo, la realidad nos cae y nos dice que la urgencia inmediata es el rescate económico que incluye a las empresas, y a la sociedad civil organizada. Hasta ahora continúan los retos de priorizar el regreso inmediato a la normalidad, de una manera transversal en donde el Estado mexicano debería proveer de ayudas urgentes al sector privado, para que las cadenas económicas y de valor puedan llegar a más personas, empleadas de sectores terciarios, y al tiempo que se dé una recuperación basada en no dejar a nadie atrás.

En una última reflexión señalo que la Estrategia Nacional de Implementación 2018 era un buen ejercicio, bien diseñado, bien legitimado con los sectores sociales y políticos, bien llevada a cabo por parte de la Oficina de la Presidencia, buen liderazgo por parte de la Mtra. Gemma Santana, en ese momento se habrían hecho alianzas estratégicas con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ) que fueron claves para llevar un programa exitoso, por ejemplificar la estrategia de seguimiento con las entidades federativas, era un éxito, se podía saber el pulso de la implementación, al tiempo que se mantenía contacto y capacitación permanente con los enlaces de cada entidad. Sin embargo, estos esfuerzos, este diseño de planeación, estas alianzas estratégicas se vieron enfrentadas a la pandemia del COVID-19, lo cual la llevó a la inmovilización en principio, por durante más de un 1 año, y posteriormente al replanteamiento de las estrategias, los financiamientos y los planes y presupuestos del Gobierno federal, mismos que como vimos en el bono soberano, se fueron directamente a políticas sociales. El reto de atención a la emergencia sanitaria fue grande, tal vez el reto más agudo que cualquier nación puede enfrentar, los Estados lo hicieron como pudieron, con los recursos accesibles y bajo una permanente urgencia, no obstante, la orientación y el seguimiento del Gobierno federal, tras la desaparición de la Oficina de la Presidencia se dio una suspensión y posterior eliminación de los elementos aquí señalados de la Estrategia Nacional de Implementación. Considero que si bien la pandemia fue un factor de fractura en las políticas públicas, tampoco podemos dejar de lado la responsabilidad de la autoridad federal y de la falta de interés puesto por el mismo Gobierno federal, tras el cierre de la Dirección de Agenda 2030 de la Oficina de Presidencia y la movilización del encargo a la Secretaría de Economía, que hasta el momento no ha encontrado su lugar en el Gobierno federal, muchos retos quedan por mejorarse para que se cumpla el lema de la Agenda 2030 “no dejar a nadie atrás”.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (Ed.). (2009). *La implementación de las políticas*. Ciudad de México: Porrúa.
- . (2022). *Acerca del Gobierno. Propuesta de teoría*. Ciudad de México: El Colegio de Jalisco y Tirant Lo Blanch.
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). (2022). Todo lo que tienes que saber sobre el Tren Maya. *Centro Mexicano de Derecho Ambiental*. Recuperado de <https://www.cemda.org.mx/tren-maya/>
- Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez. (30 de julio de 2020). *Fuertes críticas de investigadores al MIA del Tren Maya*. Sistema Integral de Información en Derechos Humanos (SIIDDH). Recuperado de http://centroprodh.org.mx/siidh_2_0_alfa/?p=64859
- DECA Equipo Pueblo. (2021). Progreso de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en México, Informe luz de las Organizaciones de la Sociedad Civil Mexicanas - 2021. Página web de Social Watch. Recuperado en febrero 28, 2022, de <https://www.socialwatch.org/es/node/18598>
- Espacio de Articulación de la Sociedad Civil para el Seguimiento de la Agenda 2030 en México. (2018). *Aprobación e implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en México. Informe Luz del Espacio de Articulación de la Sociedad Civil para el Seguimiento de la Agenda 2030 en México*. Recuperado de https://action4sd.org/wp-content/uploads/2018/07/Mexico-INFORME-LUZ-OSC_2030-FINAL-3-JULIO.pdf
- Franco Corzo, J. (2016). *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. Ciudad de México: Editorial IEXE.
- Foro Parlamentario de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL). (2021). Estrategia legislativa para la recuperación de la pandemia por COVID-19 con enfoque de Agenda 2030. Cámara de Diputados, México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/documentos/FOPREL_30.06.21.pdf
- Forbes. (2022). Greenpeace ‘clausura’ trabajos en Tramo 5 del Tren Maya. *Forbes México*. 28 de marzo de 2022. Recuperado de <https://www.>

forbes.com.mx/greenpeace-clausura-trabajos-en-tramo-5-del-tren-maya/

Gobierno de México. (2018). Informe Nacional Voluntario para el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible. Bases y fundamentos en México para una visión del desarrollo sostenible a largo plazo. Ciudad de México.

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (GNUDS) (2021). Invirtiendo en los ODS en un mundo post-covid. *Invirtiendo en los ODS en un mundo post-COVID*. Recuperado en marzo 13, 2022, de <https://unsdg.un.org/es/latest/blog/invirtiendo-en-los-ods-en-un-mundo-post-covid>

Páez Vieyra, J. C. (2022). Retos para la implementación de la Agenda 2030 en México, en tiempos de pandemia. *Revista Transregiones*, 2(3), 67-78. Universidad de Guadalajara.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2021). Segunda emisión de un bono de 1,250 millones de euros para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México. PNUD México. <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/pressreleases/2021/07/segunda-emision-de-bono-de-1-250-millones-de-euros-para-lograr-1.htm>

Presidencia de la República (2019). Estrategia Nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México. Gobierno de México. Recuperado de <https://www.gob.mx/agenda2030/documentos/estrategia-nacional-de-la-implementacion-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible-en-mexico>

Secretaría de Economía (2021). *Presentación del Informe Nacional Voluntario 2021 sobre la Agenda 2030 en México, 19 de julio de 2021*. Recuperado de <https://www.gob.mx/se/es/videos/presentacion-del-informe-nacional-voluntario-2021-sobre-la-agenda-2030-en-mexico>

—. (2021). Informe Nacional Voluntario 2021, Agenda 2030 en México. Gobierno de México. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/654347/INV2021_web__1_.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021). Comunicado No. 68. Secretaría de Hacienda presenta el Reporte de Asignación-Impacto del primer Bono Soberano vinculado a ods. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/shcp/prensa/secretaria-de-hacienda-presenta-el-reporte-de-asignacion-impacto-del-primer-bono-soberano-vinculado-a-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible>

Avances y desafíos en las capacidades institucionales del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco 2018-2021

GIOVANA PATRICIA RÍOS GODÍNEZ

Resumen

En el presente texto se investigó cuáles fueron los avances y desafíos en torno a las capacidades institucionales que el Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco (IJA) ha desarrollado en sus dos últimas administraciones. El análisis de las capacidades institucionales brinda observables claros en las organizaciones públicas para reconocer las áreas de éxito y las áreas de mejora que permiten un buen funcionamiento de la institución a través del logro de sus objetivos y la solución de un determinado problema público. Acercarnos al estudio de las capacidades institucionales a través de un caso como es el IJA, que tiene como objetivo difundir y fortalecer la utilización de los métodos de solución de conflictos y la cultura de paz en todo Jalisco, nos permite descubrir cuáles son aquellos factores que han sido determinantes para que se considere hoy en día líder entre todos los institutos de justicia alternativa a nivel nacional. Para ello se realizó una investigación a través del análisis de informes de gobierno, prensa y el desarrollo de preguntas realizadas cuatro diferentes directivos del IJA para reconocer las capacidades institucionales en el 2018, en el transcurso del confinamiento de la pandemia y en la actualidad.

Palabras clave: capacidades institucionales, administración pública, capacidades administrativas, capacidades políticas, recursos humanos, recursos económicos, coordinación, vinculación.

Abstract

In this text, we investigated the advances and challenges regarding the institutional capacities that the Alternative Justice Institute of the State of Jalisco has developed in its last two administrations were. The analysis of institutional capacities provides clear observables in public organizations to recognize the areas of success and the areas of improvement that allow the proper functioning of the institution through the achievement of its objectives and the solution of a specific public problem. Approaching the study of institutional capacities through a case such as the IJA, which aims to spread and strengthen the use of conflict resolution methods and the culture of peace throughout Jalisco, allows us to discover which are those factors have been decisive for it to be considered today a leader among all alternative justice institutes at the national level. We realized an investigation via the analysis of government and press reports and the development of questions asked by four different directors of the IJA to recognize the institutional capacities in 2018, during the pandemic confinement, and today.

Keywords: Institutional capacities, public administration, administrative capacities, political capacities, human resources, economic resources, coordination, association.

Introducción

En Jalisco, el Instituto de Justicia Alternativa del estado ha adquirido un papel importante en los últimos diez años. El camino que ha realizado en la última década no está exento de altibajos en materia institucional, por lo que reconocer las capacidades institucionales y sus factores invitan a reconocer cuales son los fortalezas y desafíos que ha enfrentado el Instituto.

Las administraciones públicas y organismos gubernamentales tienen como imperativo la resolución de los problemas públicos. En este sentido, Reyes y Gatica (2008) nos hablan de que “la búsqueda de soluciones y acuerdos propios de la política como acción colectiva para la gestión de conflictos, implica necesariamente la formulación de pactos, la creación

de instituciones, el decreto de normas y regulaciones que ordenen y cohesionen la vida pública” (p. 17).

Los pactos, normas, regulaciones e instituciones forman parte de un sistema que permite que cualquier institución pueda reconocer cuáles son las capacidades más importantes que fomenta, los factores donde encuentra fortaleza, certidumbre política y administrativa, además de revisar aquellas dinámicas que, por el contrario, están debilitando el desempeño de los factores. Gilio (2016) considera que las capacidades son dinámicas y no siempre pueden valorarse de la misma forma, así que la evaluación de cualquier institución debe permitir ponderar fortalezas y debilidades para alcanzar una gestión pública de calidad sin caer en fórmulas homogéneas.

La importancia de analizar la capacidad institucional en una institución como es el Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco (IJA) nos permite como comunidad académica reconocer con mayor precisión cuales son las situaciones que a lo largo de una década han marcado el camino del Instituto a través de la identificación de factores susceptibles a optimizar y observar cuánto tiempo ha llevado realizar cambios para lograr un mayor éxito, entendido éste como el fortalecimiento de sus competencias.

Para ello en el primer apartado se presentarán las nociones más representativas en torno a las capacidades institucionales, su devenir histórico y consolidación de los conceptos, así como la presentación de la propuesta metodológica para evaluar las capacidades de una institución.

En un segundo apartado se da cuenta del contexto institucional y político que el IJA ha pasado en las dos últimas direcciones generales, reconociendo aquellas acciones y prácticas que han debilitado las competencias del Instituto.

En el último apartado se reconocen esfuerzos importantes por consolidar mejores prácticas institucionales tanto en el orden administrativo como político, se observan cambios en factores como son el reconocimiento público, la autoridad pública, la coordinación; sin embargo, a partir de la investigación realizada con directivos de la Institución se ob-

servan aún áreas de oportunidad en torno a los recursos humanos y los recursos económicos.

¿Qué son las capacidades institucionales?

En México los estudios de capacidades institucionales han evolucionado a partir también de los cambios que el análisis y abordaje de la administración pública lo ha hecho. Actualmente podemos observar tres momentos decisivos para el estudio de las capacidades en la Administración Pública. En este sentido, el primer momento es en la década de los ochenta cuando se realiza la llamada era de los ajustes estructurales los cuales favorecen procesos de descentralización y de privatización de las empresas estatales con el fin de mejorar las prestaciones de servicios que el Estado no puede dar debido a sus capacidades limitadas.

Reyes del Campillo y Gatica (2008) consideran que, si bien el Estado puede ser considerado como un instrumento para la resolución de problema a través de la consecución de política públicas, también se discurre que su gran actividad de intervención era la fuente de muchos problemas. Pasquino (2014) alude que la política pública responde a una lógica autorreferencial condicionada por diversas dinámicas entre las que destacan la interna con el propio sistema institucional y de coalición, pero también la externa determinada por conflicto entre actores. Las políticas públicas en gran sentido responden a problemas, pero también pueden configurar nuevos problemas y provocar demandas y exigencias. En ese sentido, las teorías neoliberales que denunciaban el papel interventor del Estado consideraban la necesidad de disminuir la intervención estatal y privatizar funciones, además de reducir el gasto gubernamental para hacer frente a las nuevas realidades globales.

Sin embargo, llega un segundo momento en la década de los noventa para aplicar nuevas reformas como lo menciona Rosas (2008) “La capacidad institucional (ci) es un tema clásico de la gestión pública, pero toma relevancia en la década de 1990, cuando se introduce la segunda generación de reformas del Estado.” En esta década el Estado reconoce que es

necesario mejorar la cobertura y calidad en servicios públicos y además considera importante reforzar el desarrollo de la iniciativa privada.

Para Aguilar (2007) fue lógico que los errores y las ineficiencias de los gobiernos se atribuyeran a defectos organizativos u operativos de la Administración Pública y que se señalaran diversos campos de la gestión administrativa como es el factor económico, de asignación y recursos públicos, el control interno, la organización del trabajo, la prestación de servicios entre otros. Esta etapa es caracterizada por la llamada Nueva Gerencia Pública, la cual refuerza políticas descentralizadoras e introducción de nuevas organizaciones no estatales. Gómez (2010) considera también que la Nueva Gerencia Pública o también conocida como Nueva Gestión Pública pone atención sobre todo al comportamiento económico, es así como los mercados son quienes definen los incentivos para el desempeño gubernamental.

No obstante, existe un riesgo en crear iniciativas que limitan la capacidad de procesos, además de que se pone en evidencia que las instituciones y las relaciones de poder llegan a demeritar el desempeño y fortalecimiento institucional (Gómez, 2010). Por ello, el tercer momento está definido por el regreso del Estado a los reflectores, donde se busca la mejora de capacidades estatales dentro del Estado para mejorar las funciones internas y la resolución de problemas, mejorar la adaptación de las instituciones y formular, monitorear, evaluar y mejorar la transparencia en las instituciones gubernamentales.

Rosas (2019) menciona que al inicio del siglo *xxi* la capacidad institucional se reconfigura con el término de gobernanza. De esta manera diversos grupos que inciden en el desarrollo de las capacidades son de diversas áreas como es la sociedad civil, el sector privado y organizaciones no gubernamentales. Todas ellas con el objetivo de incidir en el proceso de política pública, fortalecer la organización gubernamental, fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.

En este sentido, el enfoque de capacidades más reciente busca hacer una revisión crítica de los enfoques y momentos anteriores. Se busca un enfoque integral, interdisciplinar que tenga como eje tres niveles: el ins-

titucional, el organizacional y el individual. Se enfatiza la construcción de capacidades en las organizaciones, la sostenibilidad de los procesos e incluso un cuidado en el uso del lenguaje, modificando la percepción de desarrollo institucional al que se le ha atribuido solamente una mejora administrativa y técnica y no un proceso más orgánico basado en la innovación institucional (Gómez, 2010).

Salvador (2021) menciona que en los últimos treinta años la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) van adquiriendo una gran presencia no sólo en el sector empresarial, también en el sector público. Las TIC conllevan transformaciones y planteamientos más allá del plano operativo. Por ello, se puede considerar su introducción pone énfasis en un enfoque social, donde se vincula la tecnología, los sistemas de información, la ciencia política y la gestión pública. Nace el *eGovernment* como un modelo vinculado tanto al ámbito académico como a la consultoría y los organismos internacionales. En el 2015 también se empieza a utilizar el término de Gobierno Digital como sinónimo del eGobierno, entendiendo que ambos ponen énfasis en la mejora de servicios y procesos a través del uso de las tecnologías, incidiendo en una cultura organizativa. Sin embargo, no necesariamente son sinónimos ya que el Gobierno Digital tendría un alcance mayor en el seno de sus organizaciones realizando transformaciones más profundas. Este Gobierno Digital tiene cinco niveles de madurez como lo indica Di Maio y Howard (2017) en Salvador (2021) en donde se encuentran el gobierno electrónico, el abierto, el centrado en datos, el totalmente transformado y el inteligente. Es así como el Gobierno Digital incide directamente en la eficacia y eficiencia de las dinámicas de una organización teniendo impacto más allá del uso de las tecnologías. Por ello, la transformación digital supera sólo la implementación de operativa de programas, también supera modelos operativos analógicos a través de nuevas competencias digitales.

El concepto de capacidad institucional ha evolucionado a través del tiempo y no existe un solo concepto, sino una evolución a partir de la manera en que la gestión pública ha tenido cambios y busca responder a las

necesidades de las instituciones gubernamentales. Para algunos autores se puede considerar una cualidad institucional, una propiedad de la gobernanza, una característica de las organizaciones un factor de la persona.

Gómez (2010) sostiene que la primera escuela de pensamiento se equipara con el enfoque tradicional de la administración pública donde el desarrollo se entiende como un crecimiento económico. Por tanto, aprovechar el capital y la tecnología para aumentar producción estaba ligado al progreso. Esta perspectiva en gran medida estatista entiende como capacidad únicamente al correcto desempeño de funciones para las que una institución fue creada. Por ello, el enfoque de capacidades estaba determinado por la construcción de burocracias formales y se entendía como provisión pública de recursos económicos y técnicos. Sin embargo, al paso del tiempo y ante nuevos enfoques ya mencionados, los conceptos también han evolucionado para dar a conocer una mayor complejidad y riqueza del concepto. A continuación, se presentan los conceptos más conocidos:

Cuadro 1. Conceptos de capacidades institucionales

Autores	Concepto
Sikkink (1993)	Eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales.
Migdal (1998)	La capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se ristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad.
Savitch (1998)	Habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar eficientemente, fortalecer la rendición de cuentas.
Weiss (1998)	Capacidad transformativa del Estado para adaptarse a las presiones externas.
CLAD (1999)	Condición para que los países latinoamericanos enfrenten problemas de redemocratización, desarrollo económico y distribución de riqueza.
Fukuda-Parr (2002)	Habilidad de las instituciones para realizar sus funciones, resolver problemas y lograr objetivos.

Oszlak (2004)	Disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos del aparato administrativo y productivo del Estado.
Repetto (2004)	Aptitud de instancias de gobierno para plasmar políticas públicas con alto valor social.
Chávez y Rayas (2006)	Desarrollo de las estructuras de una institución para asumir responsabilidades en diferentes escenarios de tiempo.
Lattuda y Nogueira (2011)	Es la posibilidad de acción que tienen el aparato estatal a través de las políticas públicas, programas, marcos institucionales.
Acuña (2013)	Habilidad que tienen las instituciones para incentivar reglas, comportamientos y resolver problemas en el ámbito de la coordinación, la estructuración, absorción y resolución de conflictos.
Rosas (2019)	Las capacidades institucionales no son las mismas para todos los problemas públicos, es necesario considerar causas, consecuencias, ventajas, inconvenientes, la manera como se explican, efectos buscados y nivel de entendimiento tanto empírico como conceptual.

Fuente: elaboración propia, basado en Rosas (2019).

Los anteriores conceptos reconocen que son los gobiernos y sus instituciones quienes construyen su propia dinámica de capacidad institucional reconociendo a los problemas públicos como aquello que no se sujeta sólo a la acción en el marco de la política, sino que debe revisarse la comunicación, el análisis, la normatividad presente, los recursos humanos y económicos, las relaciones con otras organizaciones, etc., de manera que permita que lograr los objetivos de las instituciones a través de sus capacidades no sea algo homogéneo. De esta manera, los conceptos que presentan definen capacidades que detentan individuos, instituciones y sociedades para establecer y lograr objetivos, ejecutar funciones y resolver problemas como lo plantea Gómez (2010).

Analizar las capacidades institucionales y su efectividad ante los problemas públicos significa reconocer cuáles son los referentes que permiten su reconocimiento y evaluación. Existen indicadores observables; sin embargo, hay otros de índole subjetivo o de percepción. Rosas (2019)

construye una base de análisis a partir de diversos indicadores alrededor de las capacidades de planificación, de ejecución y de eficiencia operacional. Otros cuatro elementos que menciona Grindle (1997) en Rosas (2019) son la habilidad de distribuir bienes y servicios, la capacidad técnica de manejar políticas públicas, la capacidad política que responde a demandas sociales y la capacidad institucional para determinar las reglas del juego.

Los dos componentes básicos se pueden dividir en dos, técnicos, pero también políticos que se configuran en las relaciones que se constituyen a partir de cómo actúan las instituciones a través de intereses e ideologías en su propia organización interna. Por lo tanto, Rosas recomienda no limitarnos sólo a las capacidades técnicas burocráticas, sino a aquellas que asumen los actores políticos y que determinan el sentido de la acción pública.

También existen otras divisiones de los componentes básicos, para Gómez (2010) se pueden dividir en capacidades técnicas referidas a competencias sectoriales específicas, determinadas por una situación dada. Algunas son: la provisión de servicios públicos de calidad, la existencia de rutas y medios adecuados de transporte público, una legislación coherente, una gestión fiscal eficiente, una administración de justicia efectiva, la presencia de un servicio civil de carrera, y una adecuada protección medioambiental. Por su parte, otra división está constituida por las capacidades funcionales que tienen que ver con las habilidades necesarias para ejecutar procesos.

Sin embargo, la propuesta metodológica de Rosas de capacidades institucionales nos permite definir con mayor precisión tanto factores como atributos para realizar un análisis más minucioso de las instituciones. En este sentido se presenta en el siguiente Cuadro 2.

Las capacidades administrativas se refieren a aquellas que se pueden instrumentar para que las instituciones logren los objetivos que la conforman, lo cual se puede dividir en un nivel micro los recursos humanos específicamente y a nivel meso la organización la cual se constituye por el reconocimiento público basado en la normatividad, las organizaciones

Cuadro 2. Propuesta metodológica para evaluar la capacidad institucional

Componente	Nivel	Factor	Atributos
Capacidad administrativa	Micro: Recursos humanos	Recursos humanos	Número de personas dedicadas a la gestión para responder a un problema
			Tipo de personal contratado
			Tiempo de dedicación
			Tipo de contratación e idoneidad del perfil
	Meso: Organización	Reconocimiento público y prioritario	Marco legal
			Organizaciones gubernamentales
			Asignación de recursos económicos
			Asignación de recursos humanos
			Programas gubernamentales
		Autoridad pública	Existencia de marco legal que establezca responsabilidades
			Existencia de actores gubernamentales responsables
			Otorgamiento de poder a los responsables
			Capacidad de influir en otras organizaciones
		Cooperación y coordinación	Cooperación y coordinación intergubernamental
			Cooperación y coordinación intersectorial
			Cooperación y coordinación sustentada en objetivos comunes
			Cooperación y coordinación sustentada en una visión común
		Recursos económicos	Presupuesto público destinado a sueldos y salarios
			Presupuesto público para la coordinación de acciones enfocadas a un asunto
			Existencia de un programa operativo para implementar las decisiones
Capacidad política	Macro: Contexto institucional	Participación pública	Interacción política que establecen los actores del Estado, el régimen político con los sectores socioeconómicos y con el contexto internacional.

Fuente: Rosas (2019).

gubernamentales, los recursos económicos suficientes asignados al diseño y la implementación de acciones como es la capacitación, que existan suficientes recursos humanos capacitados y programas gubernamentales.

A partir de los conceptos presentados, la apuesta que se presenta en este documento es mostrar que las capacidades institucionales se presentan de manera administrativa, pero también política y que los factores que intervienen presentados por Rosas (2019) se interrelacionan, de manera que modificando los atributos de un factor es posible que el panorama de capacidades de una institución cambie o impacte más en unas áreas que en otras.

A continuación, se presenta un contexto general del Instituto contando sus últimas dos administraciones y en un tercer apartado se presentará la propuesta metodológica basada en Rosas la cual nos permitirá dimensionar la capacidad institucional en el IJA a partir de los resultados obtenidos en la investigación documental y en el formulario aplicado a personal del IJA que da cuenta de la situación de la institución.

Cambios y nuevas designaciones en el Instituto de Justicia Alternativa

El IJA hasta el año 2022 ha pasado por tres directores desde su creación. Si bien no nos adentraremos a revisar cada uno de los períodos, es necesario dar cuenta del penúltimo para reconocer los retos y avances a los que se ha enfrentado el Instituto fortaleciendo o debilitando ciertas capacidades institucionales.

En el año de 2014 llega de manera electa Pedro Carvajal Maldonado como nuevo director del IJA y entra en lugar de Rafael Castellanos quien fue nombrado fiscal central. Sin embargo, el cambio de director no ayudó a que el IJA se fortaleciera debido al desprestigio que hasta ese momento existía. Pedro Carvajal licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara, con experiencia en la iniciativa privada y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), llega al IJA ante fuertes problemas internos dividido sobre todo por intereses políticos y ejercicios de poder que habían afectado al IJA.

Según Rodríguez (2014) el IJA en el año 2014 se enfrenta a problemas presupuestales que se han mantenido a lo largo de los años; sin embargo, debido a los abusos que se encontraron por el gasto corriente y el incremento en nómina, se decide reducir el presupuesto en un 21%. Además, aún hay lagunas institucionales en el área de validación debido a la falta aún de preparación de los Prestadores de Servicio en Métodos Alternos que laboran en centros privados debido al poco control en las certificaciones y en los convenios realizados. También se considera que existe un “regalo” de la autorización de centros de mediación privados, los convenios finales se retrasan o no se pueden elevar a sentencia ejecutoriada y, por tanto, no son válidos ante los tribunales. Estos factores no permiten generar un buen conocimiento de la Justicia Alternativa ante la Reforma del Nuevo Sistema Penal Acusatorio, misma que ha sido debatida por juristas y practicantes del derecho más tradicionales. Por lo tanto, el IJA tiene como objetivo entre el 2014 y el 2018 lograr una mejora en sus capacidades institucionales para mejorar la calidad de vida de una institución que entonces estaba recién constituida.

En el transcurso de cuatro años se establecieron líneas estratégicas de acción para sentar las bases de un Instituto con credibilidad, basado en la normatividad aplicable y en la consolidación de la Justicia Alternativa en el estado de Jalisco. Cabe mencionar que, para el 2018 los seis programas generales y los 57 proyectos establecidos no se concluyeron y el Instituto vuelve a ver mermada su capacidad política al final del período de Carvajal. Sin embargo, desde la Dirección General, se creó e implementó un Sistema de Control, Seguimiento y Evaluación basado en una matriz de indicadores de desempeño por cada proyecto (Informe de Actividades del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, 2018).

Algunos de los proyectos claves al terminar el período de Carvajal fueron los siguientes:

- Proyecto de Atención Temprana en las Comisarias Municipales.
- Vinculación y Gestión con distintos sectores de la Sociedad e Instituciones Públicas.

- Creación del Módulo del IJA en la Fiscalía General del Estado de Jalisco.
- Puesta en marcha de la primera Sala de escucha de niñas, niños y adolescentes.
- Se incrementaron 21% la acreditación de centros públicos y privados.
- Se supero en 13% la meta establecida de procedimientos y asuntos atendidos.

En el Informe de Actividades 2018 también se da cuenta de los avances en la gestión del tiempo, una mayor publicación de actividades y datos a través del portal de Transparencia y el porcentaje de avance en los proyectos antes mencionados.

Cabe mencionar que por primera vez se realizaron encuestas a usuarios en la Sede Central, en el Módulo de Puente Grande y en la Sede Regional de Zapotlán el Grande para reconocer el existo del modelo de gestión y satisfacción. En los datos obtenidos por el Instituto se menciona que el 80% de los usuarios consideraban un excelente trato en las instalaciones, el otro 20% los consideraban bueno.

En el año de 2018 también se realizó una investigación sobre dinámicas socioculturales y practicas institucionales como condicionantes de la mediación familiar en Jalisco. En la investigación se realizó la aplicación de un *ranking* de expertos que busca medir elementos claves en la calidad de la asignación del servicio desde la visión de los propios trabajadores del IJA y se realizaron encuestas y entrevistas a los usuarios. Es destacable que las personas más críticas en la asignación del servicio fueron los propios prestadores de servicio o mediadores, mientras que los administradores y directivos del Instituto tienen una percepción más favorable de la dinámica de asignación y éxito (Ríos, 2019).

Sin embargo, uno de los retos más importantes para el Instituto de Justicia Alternativa en el 2018 fue el deterioro de capacidades institucionales en dos rubros fundamentalmente. En la capacidad administrativa, en el nivel meso el factor de reconocimiento público y prioritario, también la capacidad política a nivel macro se ve memada debido a las acusa-

ciones de acoso sexual y laboral que se realizaron contra Carvajal siendo director en funciones.

Según Bareño (s/f) el Congreso del Estado aprobó con 36 votos la comparecencia del director para responder a la acusación de “terrorismo laboral”, donde diputadas de los partidos PRI, MC, PAN, PANAL, PRD y PVEM se unieron a la petición. También se informó sobre 4 acusaciones penales, denuncias ante el Centro de justicia para la Mujer y quejas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Asimismo, también se unieron en apoyo a este reclamo organizaciones civiles reconocidas en Jalisco como es CLADEM, 100 por Jalisco, Parlamento Ciudadano de México capítulo Jalisco, G-10, Mujeres unidas y el Sindicato de Trabajadores del IJA, entre otros. También el ex director de Certificación Óscar Magallanes mencionó al periódico *El Occidental* que existía un completo desorden administrativo en funciones y nombramientos, desvío de recursos, falta de transparencia ante un fideicomiso y que el propio director no había aprobado los exámenes de control de confianza. Por lo que se ven debilitadas otros factores de las capacidades administrativas como son recursos humanos, cooperación y coordinación, recursos humanos y la autoridad pública.

Ante esta situación *La Jornada* (2018) dio a conocer que Carvajal logró un amparo para no presentarse ante la comisión de Equidad de Género del Congreso del Estado de Jalisco, mismo que se emitió por el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa y del Trabajo. Lo anterior avivó críticas por parte de diversos diputados como Salvador Caro quien consideró que Carvajal no entiende la dimensión del problema o Claudia Delgadillo quien consideró que Carvajal tenía pánico de comparecer. Si bien no se presentó el director, los empleados afectados si comparecieron y plantearon la inconformidad ante los diputados relatando los acontecimientos sucedidos en el seno del IJA y mencionaron que el IJA tiene al menos 10 demandas laborales.

Si bien no se conoce alguna sanción contra Carvajal hasta este momento, el IJA cambia de director, nombrando al Dr. Zepeda Lecuona reconocido investigador en el área del derecho y especialmente en el

llamado Nuevo Sistema Penal Acusatorio. Este nombramiento a cargo del Congreso del Estado de Jalisco con el voto de al menos dos terceras partes de los diputados por una duración de cuatro años pudiendo ser reelecto por una sola ocasión (Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, s/f).

La llegada de Zepeda Lecuona al IJA busca dar una nueva visión del Instituto ante autoridades judiciales, legislativas y el mismo ejecutivo estatal, poniendo la imagen ética del director como un punto fundamental para favorecer las capacidades del Instituto. En el primer informe de actividades del director Zepeda de 2019 reconoció la necesidad de trabajar sobre todo en el mejoramiento de procesos internos y para ello fue necesario la realización de un diagnóstico participativo para conocer con mayor claridad las áreas de oportunidad que los usuarios percibían. A este proceso se le llamó trabajo de reingeniería institucional debido al trabajo en diferentes procesos de cada una de las direcciones como en la conformación normativa y cuerpo legal de la Institución. En el informe de actividades Zepeda Lecuona menciona lo siguiente:

Estamos consciente que las mujeres y hombres que participan en los procesos de la justicia alternativa deben de contar con las herramientas para otorgar los servicios de manera profesional; esto no sólo implicó un proceso cuantitativo en el que se buscara certificar el mayor número especialistas en materia de MASC, sino procesos de calidad que la formación y profesionalización cuente con las mejores condiciones de aprendizaje para quienes serán los mediadores y facilitadores de la justicia alternativa en Jalisco (Zepeda, 2019, p. 9).

Las nuevas directrices que se trabajaron durante 2019 se han enfocado a aumentar la cobertura de servicios que ofrece el Instituto, mejores estándares de efectividad, calidad y calidez del servicio, cumplimiento de objetivos sociales en materia de acceso a la justicia, reducción de violencias (internas y externas), combate a la corrupción, impunidad y desigualdad. Para trabajar sobre estos estándares se realizó un diagnóstico

de los procesos clave y se implementaron nuevos modelos de intervención en materia familiar, civil, mercantil, comunitaria y penal, además de modelos de gestión en procesos de juntas restaurativa, mediación y conciliación penal. En materia normativa, se publicó el reglamento de Capacitación y Difusión que sentó las bases para definir los procesos de capacitación, profesionalización y difusión, además de desarrollar la Escuela de Métodos Alternos a través de la constitución de un claustro académico donde se realiza un proceso de selección formal para aquellos especialistas en MASC con experiencia docente (Zepeda, 2020).

Áreas de éxito y de mejora en capacidades institucionales

A partir de la construcción metodológica de Rosas (2019) se aplicó un formulario a funcionarios del IJA para dimensionar la capacidad institucional que observan en el Instituto. En el Anexo 1 se presenta la encuesta realizada y los resultados se presentarán en esta parte del documento.

La muestra se definió con base en los puestos de mayor responsabilidad en la toma de decisiones del IJA, se envió al director general, el secretario técnico, los directores de área, los jefes de departamento y los coordinadores de sedes regionales. Para tener una muestra representativa del 60% se esperaban que 8 personas contestarán; sin embargo, y pese a la insistencia, sólo 4 personas contestaron. Por lo tanto, tuvimos un 30% de representatividad. Quienes respondieron fueron el director de capacitación y difusión, el jefe de departamento de capacitación, el jefe del departamento de recursos humanos y el director de métodos alternos de solución de conflictos.

Se decidió seguir adelante con la investigación aunque la muestra no era la esperada debido a que el tipo de cargo de las personas que respondieron tiene claridad y conocimiento sobre las variables que forman parte de la capacidades institucionales, además contamos con dos directores, dos jefes, la mitad son hombres y la otra mitad mujeres lo cual nos permite ver si hubiera un sesgo por género y dos de ellos iniciaron labores del IJA entre 3 y 5 años, mientras que los otros están entre 5 y más de 10 años. Además,

los informes del Instituto de 2021 y 2022 presentan estrategias y acciones que permitirán reconocer la fortaleza o debilidad institucional.

En los últimos informes de resultados del Instituto de Justicia Alternativa presentados en enero los últimos dos años, se mencionan cuatro estrategias macro en los que se ha avanzado, las cuales son:

- Mejora continua de procesos internos
- Consolidación de la capacitación y certificación
- Ampliación y fortalecimiento de centros públicos y privados
- Proyección y difusión efectiva de la cultura de paz y de los MASC

Cabe destacar que el IJA ha pasado por dos situaciones de cambio, por un lado, se realizó un cambio en sus instalaciones trasladándose a una zona más céntrica y accesible para la ciudadanía; por el otro lado, debido a la pandemia ocasionada por el COVID-19 se vivieron 2 años de confinamiento, lo cual generó cambio en las dinámicas de acceso a los servicios, en la certificación, en la capacitación y el trabajo que se realizaba de manera presencial, el cual tuvo que trasladarse a casa y a través de guardias en el Instituto.

Entre los cambios realizados Zepeda (2021) resalta los siguientes:

- Actividades de capacitación y difusión totalmente en línea.
- Orientación, información y programación de citas por WhatsApp.
- Prestación de servicios urgentes en materia penal, familiar, civil, mercantil y comunitaria con el sistema de guardias.

Además, la Red Nacional de Asociaciones Civiles y Participación Ciudadana A. C. (REDAC) le otorgaron al Instituto el reconocimiento por ser la Dependencia Pública con mayor credibilidad en 2020, lo cual favoreció la capacidad administrativa en el área de reconocimiento público y prioritario y la capacidad política. Sin embargo, se visibilizaron algunas áreas de oportunidad en torno a capacidades administrativas, por ejemplo:

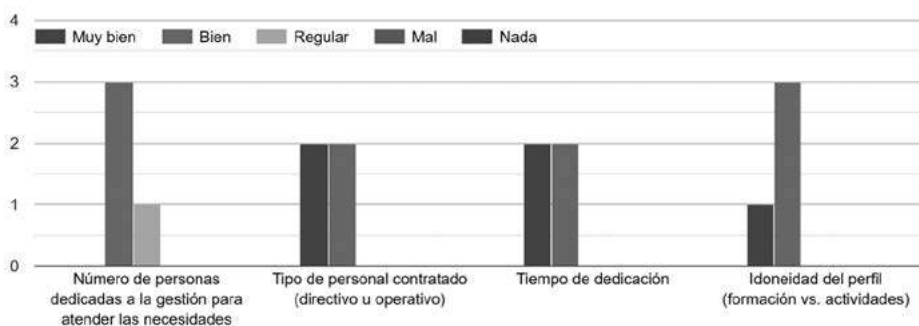
- Se usaron sólo el 60% de las salas de mediación debido al distanciamiento social.

- Se incumplieron los estándares de cita a los usuarios en menos de dos semanas.
- Los tiempos de validación de convenios que anteriormente se habían reducido se prolongaron un par de meses.
- Las audiencias de conciliación de los juzgados familiares y civiles se programaron a más de un mes.
- Las y los trabajadores en el área de validación de convenios se reconocen cansados y han experimentado el *burnout* debido a la carga de trabajo (Zepeda, 2021).

En este sentido, se observa que las capacidades administrativas más afectadas son recursos humanos, cooperación y coordinación y recursos económicos. En cuanto a los factores que consideran los encuestados más importantes destacan dos que se encuentran en las capacidades administrativas que necesitan áreas de mejora o intervención urgente, la necesidad de que existan mayores recursos humanos para cumplir fines específicos y mayores recursos económicos para lograr los objetivos.

Específicamente en el factor de recursos humanos se cuestionó sobre el número de personas, el tipo de personal contratado, su tiempo de dedicación y la idoneidad del perfil. La Gráfica 1 muestra los resultados obtenidos.

Gráfica 1. Atributos de recursos humanos en el IJA

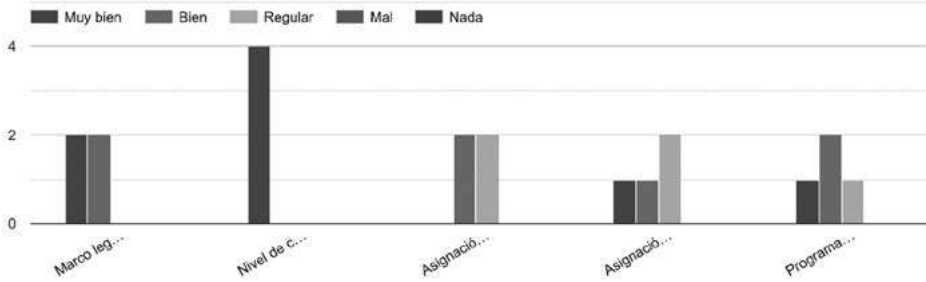


Fuente: elaboración propia.

En el nivel micro, la mayoría de los que contestaron el formulario considera que los atributos están bien o muy bien en sus direcciones y jefaturas, empero la dirección de capacitación y difusión considera como regular el número de personas dedicadas a atender las necesidades que existen, siendo esa área una de las más reconocidas y solicitadas al exterior por las funciones que realiza como es la vinculación, promoción, capacitación e investigación a partir de la creación del Centro de Estudios de Paz (CEPAZ). Sin embargo, en el Informe presentado por Zepeda (2022) hubo un incremento en contratación de personal del 5%, en materia de igualdad de género en número de trabajadores, el 56.1% son hombres y el 43.9% son mujeres. Si bien, aún hay mayor número de hombres en puestos de mayor poder jerárquico, en algunas áreas se ha incrementado la presencia de mujeres como es el área de Difusión y Capacitación. Se amplió también la licencia de paternidad remunerada a 30 días y se incorporó una comisión dictaminadora para dar mayor estabilidad laboral al personal. Lo anterior favorece el factor de recursos humanos, mismo que se había debilitado el año anterior, pero no todas las áreas consideran que con el número de personas contratadas se atienden a todas las necesidades.

A un nivel meso, la organización contiene el factor de reconocimiento público y prioritario. A continuación, se presenta la Gráfica 2 con los resultados que observan en el IJA y en particular en su dependencia. Para una mejor comprensión de la gráfica se mencionan los atributos en el

Gráfica 2. Reconocimiento público y prioritario en el IJA



Fuente: elaboración propia.

orden que están acomodados en la Gráfica 2: el marco legal, la coordinación, cooperación y autoridad, la asignación de recursos económicos, la asignación de recursos humanos y los programas gubernamentales.

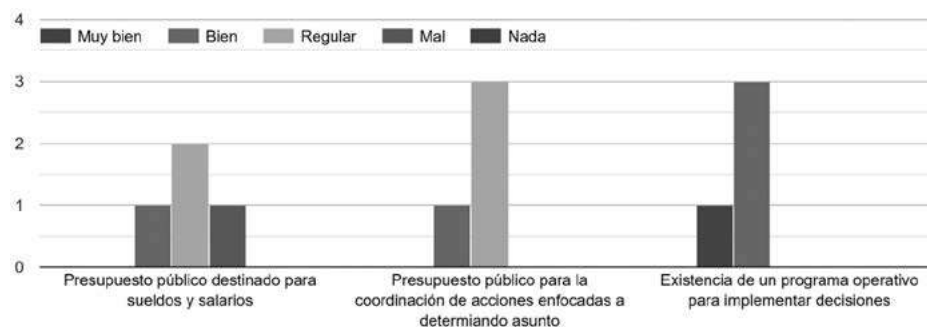
En este factor se visibiliza tres atributos que se sugieren tomar en cuenta, la asignación de recursos económicos, recursos humanos y los programas gubernamentales enfocados a una problemática específica. El reconocimiento público que existe ante la asignación de recursos económicos presenta un 50% de percepción de que se encuentra regular, y en el caso de la asignación de recursos humanos también. La respuesta observa relación con el anterior factor de recursos humanos donde un 25% considera que no hay suficiente número de personas para dar respuesta a las necesidades contrastando con el informe de Zepeda que da cuenta de su administración de 2021. En el rubro de los programas, el 25% también considera que se encuentra regular el reconocimiento de los programas que tiene el IJA ante problemáticas específicas.

Uno de los programas que presentó el IJA que se están considerando exitosos se llama *Cambia tu juicio por una mediación*, donde se abrió la posibilidad de que asuntos judicializados se resolvieran por el mecanismo alterno. Esto modificó sustancialmente los flujos de trabajo, de manera que se recibieron un mayor número de expedientes, trámites y seguimientos de casos. Además, hubo mayor coordinación con la Procuraduría Social, la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como los registros civiles. El aumento en número de expedientes fue de un 57.2% con referencia al año anterior, incluso utilizando medidas sanitarias que estaban establecidas desde el año anterior. En materia de transparencia el tercer informe de resultados da muestra del aumento presupuestal, los rubros donde se ha repartido y específicamente las compras gubernamentales (Zepeda, 2022).

El factor de recursos económicos es una fuente de información importante para observar la viabilidad económica que tiene el Instituto y los programas a su cargo para que estos se puedan operar. En este sentido, el presupuesto que existe para programas operativos para implementar decisiones se considera muy bien y bien a efectos presupuestales. Sin em-

bargo, el presupuesto destinado a sueldos y salarios, como a la coordinación de acciones enfocadas a un determinado asunto no están tan bien evaluadas.

Gráfica 3. Recursos económicos del IJA



Fuente: elaboración propia.

Una de las áreas que ha tenido mayor visibilidad hacia el exterior de la Institución es la de capacitación y difusión; sin embargo, tanto su director como el jefe de capacitación consideran que como regular el presupuesto ejercido a sueldos y salarios. Sin embargo, aún con una percepción regular en cuanto a sueldos y salarios, hubo un incremento en las actividades académicas con más de 121 actividades (entre diplomados, cursos, conferencias de actualización) logrando capacitar a más de 4 mil personas en el año. Lo anterior fue posible también por la creación de la Escuela de Medios Alternos donde se aprobaron las modalidades de capacitación presencial, virtual y mixta. Actualmente se está trabajando en la aprobación por parte del ex Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para que los diplomados tengan validez de hora crédito y posteriormente lograr una maestría en Métodos de Solución de Conflicto (MSC) (Zepeda, 2022).

Por su parte, la dirección de métodos alternos de solución de conflictos considera que el presupuesto a sueldos y salarios es malo. En el caso de la dirección de métodos alternos se encuentran los prestadores de servicios de métodos alternos que se encargan de realizar las mediaciones y

conciliaciones de Jalisco. El trabajo de las y los prestadores de servicio requiere de conocimiento técnico y de habilidades propias de la persona mediadora para apoyar la comunicación de las partes en un conflicto y llevarlos a un posible acuerdo. La falta de tiempo, el desgaste emocional, la gran cantidad de asuntos y la situación de pandemia son sólo algunas de las situaciones que deben observarse para que quienes trabajan en esa área tengan un salario acorde a sus capacidades. Sin embargo, Zepeda (2022) reconoce que hay un incremento en el trabajo de acercar los msc a los municipios teniendo una cobertura del 83% del Estado. Los logros alcanzados en 2021 le han dado más visibilidad nacional al Instituto ante otros centros estatales de justicia alternativa, pero también debe implicar un reconocimiento a las labores de los prestadores de servicio.

En el año 2021 si bien, la pandemia estaba presente, así como las medidas sanitarias, el IJA tuvo mayor apoyo de los tres poderes públicos, teniendo una mayor asignación presupuestal de parte del Poder Legislativo, además aprobó nuevas atribuciones como es el divorcio por mutuo consentimiento a través de la justicia alternativa.

El Poder Ejecutivo adoptó la cultura de paz en el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo del Estado y en el Poder Judicial ha apoyado más a la justicia alternativa como parte de los proyectos estratégicos del Plan de Desarrollo Institucional del Poder Judicial, donde jueces y funcionarios judiciales han cursado diplomados en Métodos Alternos y algunos se han certificado como prestadores de servicios en métodos alternos (Zepeda, 2022).

En 2021 el Congreso decretó la Ley de Cultura de Paz del Estado de Jalisco, la cual hace referencia al Derecho Humano a la Paz¹ como “el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos como condición para satisfacer las necesidades de los seres humanos, así como el respeto

¹ Cabe mencionar que el Derecho Humano a la Paz no tiene ningún instrumento internacional que jurídicamente sea vinculante, que proclame ese derecho y tipifique sus violaciones. Actualmente aún existen dificultades para promulgar este derecho debido a la falta de consenso (Cely, 2021).

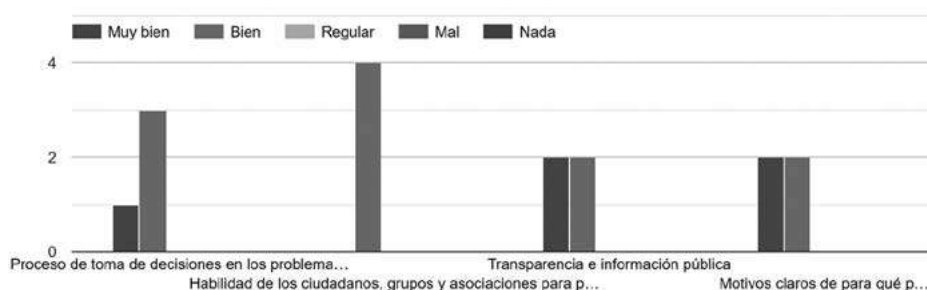
efectivo de todos los derechos y de la dignidad inherente de todos los miembros de la familia” (Ley de Cultura de Paz del Estado de Jalisco, 2021). La Ley tiene especial interés en áreas como es la educación para la paz, la investigación, la transformación no violenta de conflictos, fortalecimiento de paces territoriales, seguridad ciudadana y humana. La Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Estado de Jalisco será quien articule las estrategias expresadas en la normativa, en coordinación con otras Instituciones como es el IJA y los municipios a través de un Plan Estratégico de Cultura de Paz. Además, la Secretaría tiene presencia en el Centro de Estudios para la Paz (CEPAZ) constituido por el IJA en 2020 en donde convergen y se articulan organizaciones de la sociedad civil, universidades, instancias gubernamentales y consejos empresariales para realizar investigaciones para la construcción de la Paz, la Justicia Restaurativa, los Derechos Humanos y los MASC.

Para todas las direcciones que realizaron el formulario, los factores de la autoridad pública y la cooperación y coordinación se encuentran bien valorados, lo que nos lleva a pensar que hay una valoración positiva en torno a las capacidades institucionales en esos rubros a través de la mejora de áreas que se vieron comprometidas en la anterior administración.

En el componente de capacidad política, reconocido como un nivel macro que forma parte del contexto institucional, el factor de participación pública se encuentra bien apreciados, teniendo como atributos un buen proceso de toma de decisiones en los problemas político, la habilidad de ciudadanos, grupos y asociaciones que participan en la dependencia, una buena transparencia en la información pública y los motivos claros para que participen con la dependencia ciudadanos, grupos y asociaciones (Gráfica 4).

En lo que va de gestión se ha actualizado en el portal del IJA el rubro de transparencia comunicando información fundamental en donde se destaca la información sobre el marco jurídico, sobre la planeación, desarrollo y aplicable al y por el sujeto obligado, la planeación gubernamental, la información financiera, patrimonial y administrativa, aquella información sobre gestión pública, mecanismos e instrumentos de participación

Gráfica 4. Capacidad política del IJA



Fuente: elaboración propia.

ciudadana, así como estudios financieros. En lo que refiere la información que emana de los asuntos del IJA, también se encuentran los acuerdos de la Institución, los libros de registro de los asuntos jurisdiccionales llevado ante el IJA, los acuerdos de Tramite llevados ante los órganos judiciales y las sentencias definitivas y convenios del IJA, así como información financiera, estadísticas y sobre recursos materiales humanos, entre otros (IJA, 2023). Existe una diferencia importante de información publicada en administraciones anteriores frente a la administración de Zepeda que muestra con detalle la información fundamental.

A un año de terminar su gestión Zepeda visibiliza el aumento de nuevas certificaciones de prestadores de servicios en métodos alternos, la certificación de centros privados y públicos con un 187% de incremento. Cabe mencionar, que la vinculación con otras organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil se vio reforzada sobre todo en materia de igualdad de género, no discriminación, cultura de paz y derechos humanos.

A finales de 2022 terminó el período del Dr. Zepeda Lecuona y se presentaron ante el Congreso de Jalisco nuevos candidatos para la dirección general donde Zepeda volvió a ser candidato. Con 31 votos a favor y 6 nulos logró ser reelegido por un período de cuatro años, lo que visibiliza los cambios en su gestión y se reconoce el camino que ha hecho que el IJA tenga una mayor capacidad institucional, pero se reconocen los retos que enfrenta (Congreso del Estado de Jalisco, 2023).

Conclusiones

En esta investigación se analizan las capacidades institucionales a través de un organismo gubernamental como es el Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. A sus 10 años de puesta en marcha, el Instituto ha pasado por diferentes situaciones que han incidido en las capacidades de este. Si bien, no es lo mismo hablar de un organismo recién creado, con poco presupuesto, con una imagen debilitada o ante una pandemia global a uno más consolidado, el IJA es un ejemplo de fortalecimiento en sus capacidades institucionales debido a acciones internas, normativas y externas que han mejorado su credibilidad y, por lo tanto, ha beneficiado la impetración de los MSC en el sistema de justicia y en la ciudadanía.

Para poder reconocer cuáles son los cambios que han modificado estructuras fue necesario analizar el concepto de capacidad institucional, mismo que debe revisarse a partir de los cambios que la administración pública ha generado, pasando por una gestión donde el crecimiento económico era su objetivo, luego devino una menor injerencia del Estado a través de la Nueva Gestión Pública y en la medida en que el Estado ha recuperado terreno pero se sigue reconociendo la importancia de otros actores, el análisis de la administración pública desde la gobernanza es necesario y valioso.

Por medio de una metodología cualitativa donde se realiza investigación documental se adquiere información relevante en los Informes Gubernamentales y en la prensa para reconocer los acontecimientos más importantes que han afectado, debilitado o fortalecido las capacidades institucionales del Instituto, para dar paso al análisis de las respuestas de cuatro direcciones fundamentales del IJA para valorar aquellas capacidades y factores más fuertes y cuáles están actualmente más debilitados y requieren atención.

Es posible concluir que el IJA ha realizado acciones significativas para resignificarse ante la ciudadanía y otros órganos de gobierno, prácticamente en todos los factores que forman parte de sus capacidades han mejorado a partir del conocimiento de sus informes como del cuestionario realizado a directivos; sin embargo, dos factores que vale la pena revisar

son los recursos humanos y los recursos económicos como elementos clave para la mejora continua.

Reconocer las capacidades institucionales y evaluarlas puede dar a las organizaciones un mejor control y manejo de procesos internos y externos para la consolidación de sus objetivos; pero, cada institución es diferente en su composición, momento, lugar y necesidades. No existe una fórmula que permita valorar todas las capacidades, pero si pueden existir estrategias para reconocer cambios positivos o áreas de mejora para que las instituciones se consoliden. Para ello se requiere seguir teniendo muestras más grandes que inviten a toda la comunidad laboral de un instituto público que brinden información de manera continua para mejorar procesos y funcionamiento de la Institución.

Referencias

- Aguilar, L. (2007). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bareño, R. (s/f). Citan a comparecer al director del Instituto de Justicia Alternativa. *El Occidental* | Noticias Locales, Policiacas, sobre México, Guadalajara y el Mundo. Recuperado el 1 de abril de 2022, de <https://www.eloccidental.com.mx/local/citan-a-comparecer-al-director-del-instituto-de-justicia-alternativa-1935119.html>
- Carvajal, P. (2019). Informe de Actividades del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco 2018. Gob.mx. Recuperado el 4 de abril de 2022, de <https://ija.gob.mx/cms-data/depot/TransparenciaContenidoD/Informe-de-Actividades-2018.pdf>
- Cely, F. (2021). *El derecho humano a la paz: la evolución del derecho humano a la paz en los organismos internacionales*. Universidad Nacional de La Plata.
- Congreso del Estado de Jalisco. (2023). Ratifican a Zepeda Lecuona como director general del IJA. <https://www.congresoal.gob.mx/boletines/ratifican-zepeda-lecuona-como-director-general-del-ija#:~:text=El%20actual%20Director%20del%20Instituto,al%20frente%20de%20dicho%20organismo>

- Di Maio, A. y Howard, R. (2017). Introducing the Gartner Digital Government Maturity Model 2.0. Gartner. <https://www.gartner.com/doc/3764382/introducing-gartner-digital-government-maturity>
- Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (66), 228-258. [fecha de Consulta 5 de abril de 2022]. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357550050008>
- Gómez, D. (2010). *Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. <https://elibro-net.ezproxy.iteso.mx/es/ereader/iteso/38310?page=54>
- Grindle, M. (1997). The good government imperative. Human Resources, organizations and institutions. En M. S. Grindle (Ed.). *Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries*. Boston: Harvard University Press.
- Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. (2023). Transparencia. Gob.Mx. Disponible el 14 de mayo de 2022. <https://ija.gob.mx/Transparencia/>
- . (n.d.). XXI. Las convocatorias del sistema de carrera judicial. Gob.Mx. Disponible el 3 de abril de 2022, <https://ija.gob.mx/cms-data/depot/TransparenciaContenido11D/XXI-Las-convocatorias-del-sistema-de-carrera-judicial.pdf>
- La Jornada* (2018, agosto 29). Acusan de acoso laboral y sexual a titular del Instituto de Justicia Alternativa en Jalisco. Grupo Editorial Coahuila. <https://vanguardia.com.mx/noticias/nacional/acusan-de-acoso-laboral-y-sexual-titular-del-instituto-de-justicia-alternativa-en-jalisco-KMVG3409223>
- Ley de Cultura de Paz del Estado de Jalisco. (2021). Gob.mx. Recuperado el 4 de abril de 2022, de <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Leyes/Ley%20de%20Cultura%20de%20Paz%20del%20Estado%20de%20Jalisco-140521.doc>
- Pasquino, G. (2014). *Nuevo curso de ciencia política*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Reyes, J. y Gatica, I. (2008). Poder, actores e instituciones: enfoques para su análisis. Mexico: Ediciones y Gráficos Eón. <https://elibro-net.ezproxy.iteso.mx/es/ereader/iteso/40618?page=31>
- Ríos, G. (2019). *Dinámicas socioculturales y prácticas institucionales como condicionantes de la mediación familiar en Jalisco, 2012-2018*. Tesis doctoral en Ciencia Política, Universidad de Guadalajara. Recuperado el 1 de abril de 2022, de <https://riudg.udg.mx/visor/pdfjs/viewer.jsp?in=j&pdf=20.500.12104/80275/1/DCUCSH10010FT.pdf>
- Rodríguez, J. B. (2014, noviembre 21). Los retos de Pedro en el IJA. *Grupo Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/jaime-barrera-rodriguez/radar/los-retos-de-pedro-en-el-ija>
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134. Recuperado en 06 de abril de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&tlng=es
- . (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19(32), 81-107. <https://doi.org/10.14409/daapge.v19i32.8482>
- Salvador Serna, M. (2021). Transformación digital y función pública: capacidades institucionales para afrontar nuevos retos. *Documentación Administrativa*, (8), 25-42. <https://doi.org/10.24965/da.i8.11030>
- Zepeda, G. (2020). 1er. Informe de Resultados. Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco 2018-2022. Gob.Mx. Consultado el 3 de abril de 2022. <https://ija.gob.mx/cms-data/depot/Transparencia-ContenidoD/Informe-de-Actividades-20192.pdf>
- . (2021). 2do. Informe de Resultados. Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco Gob.mx. Recuperado el 4 de abril de 2022, de <https://ija.gob.mx/cms-data/depot/TransparenciaContenidoD/Informe-de-Actividades-2020.pdf>
- . (2022). 3er. Informe de Resultados. Instituto de Justicia de Jalisco Gob.mx. Recuperado el 4 de abril de 2022, de <https://ija.gob.mx/cms-data/depot/TransparenciaContenidoD/3er-Informe-de-resultados-2021-IJA.pdf>

Anexo 1

Formulario Capacidades Institucionales en el Instituto de Justicia Alternativa

Este formulario está basado en la construcción metodológica de Rosas (2019) sobre capacidades institucionales. Busca reconocer que se entiende por capacidad institucional en el seno de la institución, cuáles son las capacidades institucionales más robustas y cuáles están en proceso de mejora según cada dirección. En este formulario no es necesario especificar el nombre, pero sí el puesto que desempeña como coordinador, director de área o director general. Los resultados serán analizados y se expondrán en un artículo sobre capacidades institucionales del IJA del Estado de Jalisco que se publicará por la Universidad de Guadalajara. Agradezco de antemano su apoyo.

Dra. Giovana Patricia Ríos Godínez

1. Escoge el puesto que desempeñas actualmente (los cargos se presentan en masculino por motivos netamente económicos).
 - Director General.
 - Secretario técnico.
 - Coordinador jurídico.
 - Coordinador de la Unidad de Transparencia.
 - Titular del órgano interno de control.
 - Director de métodos alternativos de solución de conflictos y validación.
 - Jefe del departamento de métodos alternativos.
 - Coordinador de sedes regionales.
 - Director de acreditación, certificación y evaluación.
 - Jefe del departamento de acreditación, certificación y evaluación.
 - Director de capacitación y difusión.
 - Jefe de departamento de capacitación.
 - Jefe de departamento de Difusión.
 - Director de planeación y administración.
 - Jefe del departamento de recursos humanos.
 - Jefe del departamento de recursos materiales y servicios generales.
 - Jefe de programación, presupuesto y contabilidad.
 - Coordinador de sede regional.
2. Especifique su género.
 - Masculino.

- Femenino.
 - No pertenezco a las categorías anteriores.
3. Cuántos años lleva trabajando en el IJA.
 - Entre 1 y 3 años.
 - Entre 3 a 5 años.
 - Entre 5 a 10 años.
 - Más de 10 años.
 4. Menciona cuál respuesta considera que es la adecuada para definir las capacidades institucionales en una institución de carácter público. No hay respuestas correctas o incorrectas.
 - Mejora de la estructura organizacional a través de la estructura interna, los sistemas y las estrategias de la organización.
 - La capacidad institucional desde un enfoque de sistemas ubica a los problemas organizacionales en diversos niveles, actores, influencias e interdependencias. Se relaciona con el logro de objetivos de desarrollo.
 - Capacidad de los grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en las decisiones que se toman en la gestión pública para fortalecer la relación de interdependencia con otras organizaciones.
 5. En cuanto a capacidades administrativas y políticas, escoja tres factores que considere sólidos (gestión y eficacia) en su dirección o dependencia actualmente.
 - Recursos humanos para cumplir fines específicos
 - Reconocimiento público y prioritario
 - Cooperación
 - Coordinación
 - Recursos económicos
 - Participación política
 6. En cuanto a capacidades administrativas y políticas, escoja tres factores que considere que pueden tener áreas de mejora o se necesita una intervención más urgente.
 - Recursos humanos para cumplir fines específicos
 - Reconocimiento público y prioritario
 - Cooperación
 - Coordinación
 - Recursos económicos
 - Participación política

7. El factor de los recursos humanos o de los individuos con los que cuenta tu dependencia o dirección es muy importante. En la siguiente escala comenta cuáles atributos funcionan muy bien en tu dependencia y cuáles no a partir de la siguiente escala.
- Número de personas dedicadas a la gestión para atender las necesidades.
 - Tipo de personal contratado (directivo u operativo)
 - Tiempo de dedicación.
 - Idoneidad del perfil (formación *vs.* actividades).
- Muy bien ○ Bien ○ Regular ○ Mal ○ Nada
8. El factor del reconocimiento público y prioritario del problema con lo que cuenta tu dependencia o dirección es muy importante. En la siguiente escala comenta cuáles atributos funcionan muy bien en tu dependencia y cuáles no a partir de la siguiente escala.
- Marco legal específico de las responsabilidades.
 - Nivel de coordinación, cooperación y autoridad.
 - Asignación de recursos económicos para el cumplimiento de decisiones.
 - Asignación suficiente de recursos humanos para el cumplimiento de decisiones que estén capacitados.
 - Programas gubernamentales o institucionales enfocados a una problemática específica.
- Muy bien ○ Bien ○ Regular ○ Mal ○ Nada
9. El factor de los recursos económicos con los que cuenta tu dependencia o dirección es muy importante. En la siguiente escala comenta cuáles atributos funcionan muy bien en tu dependencia y cuáles no a partir de la siguiente escala.
- Presupuesto público destinado para sueldos y salarios.
 - Presupuesto público para la coordinación de acciones enfocadas a determinado asunto.
 - Existencia de un programa operativo para implementar decisiones.
- Muy bien ○ Bien ○ Regular ○ Mal ○ Nada
10. El factor de la cooperación y la coordinación en tu dependencia o dirección es muy importante. En la siguiente escala comenta cuáles atributos funcionan muy bien en tu dependencia y cuáles no a partir de la siguiente escala.
- Cooperación y coordinación intergubernamental.
 - Cooperación y coordinación intersectorial.
 - Cooperación y coordinación sustentada en objetivos comunes.
 - Cooperación y coordinación sustentada en una visión común e integral.
- Muy bien ○ Bien ○ Regular ○ Mal ○ Nada

11. El factor de la autoridad pública con la que cuenta tu dependencia o dirección es muy importante. En la siguiente escala comenta cuáles atributos funcionan muy bien en tu dependencia y cuáles no a partir de la siguiente escala.

- Existencia de marco legal que establezca responsabilidades.
- Existencia de actores gubernamentales responsables.
- Otorgamiento de poder a los responsables.
- Capacidad de influir en otras organizaciones.
 - Muy bien ○ Bien ○ Regular ○ Mal ○ Nada

12. El factor de la capacidad política con la que cuenta tu dependencia o dirección es muy importante. En la siguiente escala comenta cuáles atributos funcionan muy bien en tu dependencia y cuáles no a partir de la siguiente escala.

- Proceso de toma de decisiones en los problemas de la política.
- Habilidad de los ciudadanos, grupos y asociaciones para participar en con tu dependencia.
- Transparencia e información pública.
- Capacidad de influir en otras organizaciones.
- Motivos claros de para qué participan contigo ciudadanos, grupos y asociaciones
 - Muy bien ○ Bien ○ Regular ○ Mal ○ Nada

13. Existe alguna capacidad que en tu dirección se encuentre fortalecida o debilitada. Puedes mencionarlo como respuesta abierta.

Respuesta:

Políticas públicas de los cuidados en México: las asimetrías entre mujeres y hombres

RAQUEL EDITH PARTIDA ROCHA

Resumen

En el contexto de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ods) de las Naciones Unidas, el presente capítulo se cuestiona por qué el Gobierno mexicano, a pesar de los convenios internacionales firmados y compromisos contraídos, no ha generado una política integral de los cuidados, dejando a las mujeres en desventaja para incorporarse al mercado laboral en igualdad de condiciones. El capítulo describe las políticas de cuidado y cómo los ods pretenden articular los sistemas de protección para cumplir con la agenda de género 2030. Enseguida expone las políticas públicas que responden a un enfoque de igualdad de género, con un diseño que articule una oferta para personas que requieren cuidados y que promueva cambios en la división sexual del trabajo. Finalmente se muestran los avances en la construcción de políticas públicas de los cuidados en nuestro país.

Palabras clave: seguridad social, cuidados, Objetivos del Desarrollo Sostenible-ONU.

Abstract

In the context of the United Nations Sustainable Development Goals (sdgs), this chapter questions why the Mexican government, despite the international agreements signed and commitments made, has not generated a comprehensive care policy, leaving women at a disadvantage to

join the labor market on equal terms. The chapter describes care policies and how the SDGs aim to articulate protection systems to meet the 2030 gender agenda. It then exposes the public policies that respond to a gender equality approach, with a design that articulates an offer for people who require care and that promotes changes in the sexual division of labor. Finally, the advances in the construction of public policies on care in our country are shown.

Keywords: social security, care, United Nations Sustainable Development Goals (SDGs).

Introducción

El análisis implicado para la comprensión de la realidad nacional actual es mayúsculo, sobre todo en el ejercicio del poder, pues se cuenta con una configuración de estructuras políticas y económicas que ya corresponden a un modelo de sociedad globalizado en el que ya se reconoce una mayor participación al mercado laboral de las mujeres, con lo que se destaca el debate sobre los derechos de igualdad salarial entre los géneros. En este marco México se ve obligado a generar una política pública integral de los cuidados para asegurar así una participación al mercado laboral en las mujeres.

Los cuidados, referidos al trabajo doméstico no remunerado, comprenden aquellas actividades y servicios necesarios para el sostenimiento y reproducción de la vida desarrollada dentro o fuera del hogar, y puede abarcar también el trabajo doméstico remunerado. Sin duda, ellos son una importante dimensión social y económica que contribuye a impulsar la autonomía económica en las mujeres en las sociedades del siglo XXI, y en este sentido, el capítulo se propone mostrar cómo se ha definido en México una estrategia de este campo. Lo cierto es que estos esfuerzos no han sido suficientes lo que deja a las mujeres en un mercado laboral con salarios bajos, con horarios difícil de conciliar entre el ocio y la familia, con prestaciones sociales mínimas de ley, en puestos de baja cualificación y con una brecha salarial significativa, además de tener que atender las tareas de trabajo del cuidado no remunerado como la crianza, la educación en el hogar, lo que genera una profunda desigualdad entre los géneros.

Más en general, en América Latina prevalece un escenario generalizado de gratuidad del trabajo, y en la vida cotidiana se recae en los estereotipos tradicionales en torno a los roles género. En efecto, como lo señalan las autoras Guimarães e Hirata (2020), “la mitad (42%) de las mujeres en edad laboral en la región, se declararon indisponibles para el trabajo (o justificaron no buscarlo, aunque deseaban trabajar) debido a sus responsabilidades como trabajadoras de cuidado no remunerado”. Más aún, en la región las mujeres son responsables de no menos del 74% de las horas del trabajo no remunerado de cuidado (ibid.). Esta circunstancia se presenta en ambos, los países en desarrollo y los desarrollados, por lo que en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ods) de la Organización de las Naciones Unidas (onu), se plantea abatir este escenario con una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, a donde existan mejores condiciones laborales, prestaciones sociales y la conciliación entre vida cotidiana y trabajo. Para lograr estos objetivos el tema de los cuidados ha sido una piedra angular pues se reconoce la importancia de la participación de las mujeres en el mundo del trabajo y la necesidad de contar con los apoyos de infraestructura que deberá tener y que le permitan incorporarse al mundo productivo sin la carga del trabajo doméstico no remunerado. Como señalan Guimarães e Hirata (2020) en el caso del cuidado: Se trata de un trabajo relacional y emocional, que pone en interacción al proveedor/a y beneficiario/a, y que está dedicado a producir/restablecer el bienestar de este/a, sobre todo –aunque no exclusivamente– en situaciones de –o, en el caso de personas, con– dependencia.

En este orden de ideas los ods-onu buscan implementar políticas que disminuyan las asimetrías a través de siete ejes, y dentro de ellos el número cinco apunta hacia una igualdad de género que contribuya a lograr la independencia económica de las mujeres.

En el orden internacional también se ha reconocido la necesidad de políticas públicas que garanticen los derechos de las mujeres en la incorporación al mercado laboral en igualdad de circunstancias, para lo cual se necesita reconocer el trabajo de los cuidados no remunerados. Así el debate se centra en dos grandes planos y en el primero se orienta al tra-

bajo del cuidado en los primeros ciclos de vida de los menores de edad, como la crianza compartida, estancias infantiles, en tanto que el segundo se refiere al cuidado del ser humano en todas las etapas de la vida, es decir desde la primera infancia hasta la adultez, pero con perspectiva de género. En este último punto es donde se centra la discusión actual, pues se trata de asegurar un sistema integral de los cuidados en todas las etapas de la vida con perspectiva de género.

México ha participado en la agenda de género mundial pues desde 1975 signó los compromisos en materia de derechos de igualdad de las mujeres, además de participar en la conferencia de Beijing en 1985 donde se aprueba la importancia del mercado de trabajo remunerado para las mujeres y la carencia de un sistema de cuidados integrales. Sin embargo, no se ha logrado avanzar en una verdadera agenda que favorezca la independencia económica de las mujeres en igualdad de condiciones. En efecto, al revisar la legislación internacional en materia de derechos humanos sobre los cuidados, se identifican acuerdos tales como el de los derechos en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (ONU, 1979), a donde se define la corresponsabilidad sobre el cuidado de los hijos en las primeras fases de la infancia. Más tarde en la Convención de los Derechos del Niño de 1989 (ONU) se reconoce la responsabilidad de los representantes legales y tutores de un menor para atender los procesos de crianza, y se indica que ambos padres cuentan con las mismas obligaciones de garantizar el desarrollo integral de los hijos. En este sentido el Estado está obligado a crear las instituciones y financiar la creación de la infraestructura y servicios que faciliten la crianza de los hijos, permitiendo que los padres sean productivos en el mercado laboral; aunque esta política establece la corresponsabilidad de ambos padres, culturalmente la crianza ha recaído en las madres.

Ante esta realidad, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha propuesto una política pública regional que incentive los cuidados a través de la cual se canalicen los recursos institucionales e instrumentos necesarios que otorguen facilidades a la mujer de participar en el mundo

del trabajo sin una carga del trabajo del cuidado no remunerado. Para este propósito se sugieren acciones de inversión para el cuidado remunerado, tales como estancias infantiles, guarderías, escuelas de tiempo completo, centros para los adultos, centros para atender las capacidades diferentes, por mencionar algunos.

De este modo en 2010 el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe promovió un análisis de las buenas prácticas en la formulación de políticas del cuidado (Benavente y Valdés, 2014), en el que se destaca cómo la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha contemplado el derecho a la protección de la maternidad, así como una prestación económica, la reducción de tiempo de trabajo y el derecho a que la madre dé lactancia en los horarios requeridos. En el mismo sentido, en 2012 la OIT promueve la regulación del trabajo del cuidado remunerado, procurando que este no sirva para la explotación de empleadas domésticas menores de edad y que esté asociado con condiciones laborales respetables. En ese sentido, este organismo ha diseñado normas que promueven la conciliación de responsabilidades familiares y laborales e impiden cualquier forma de discriminación laboral que afecte a las mujeres; en particular, se busca garantizar los derechos laborales y las políticas en el mercado de trabajo formal e informal con una infraestructura de cuidados remunerados.

De manera particular, el aporte central de la OIT es que reconoce a los cuidados tanto al remunerado como al no remunerado, por lo que estos deben ser atendidos en todas las etapas de la vida a través de una política pública integral. En ese mismo sentido, la Convención Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) en 2015 aprueba junto con la Asamblea de los Estados Americanos (OEA) la obligación de implementar medidas de un sistema integral de cuidado para las personas adultas que incluya perspectiva de género, así como la corresponsabilidad del cuidado.

El debate gira en torno a quién cuida a quién, esto es, si le corresponde por completo al Estado para asegurar a las mujeres su ingreso al mercado laboral en igualdad de circunstancias, proveyendo de una infraestructura que garanticen calidad en los cuidados en todas las etapas de la vida. De

acuerdo con las *Conferencias Regionales sobre la Mujer en América Latina y el Caribe* (CRMAL) celebradas a principios del presente milenio y realizadas en cinco países, Perú, México, Ecuador, Brasil y República Dominicana (2000, 2004, 2007, 2010, 2013), se acordó instrumentar un marco normativo en el que se prioriza la igualdad de género, se promueve la corresponsabilidad en el cuidado entre mujeres y hombres, se visibiliza la importancia del trabajo doméstico remunerado, además se proponen las primeras licencias parentales para compartir con la madre en los primeros meses del nacimiento de los hijos, así como con otros permisos para el cuidado. De manera adicional, se reconoce un sistema previsional a las mujeres cuidadoras remuneradas, también se incluyen sistemas de protección social para las personas mayores mediante servicios de salud, beneficios económicos que permitan aumentar la autonomía de las personas mayores (programas de becas para adultos mayores) y el desarrollo y fortalecimiento de políticas públicas universales de cuidado, todo con un enfoque de derechos humanos. En la CRMAL, por primera vez, se reconoce al cuidado no sólo como un asunto de mujeres como sujetos individuales, sino como un derecho indelegable por parte de los Estados y a los gobiernos en la región.

Este es pues el punto central de la discusión, el quién cuida a quién, pues antes era una asignación individual de asistencia pública privada (guarderías privadas), presente sólo en los primeros ciclos de vida como una prestación laboral en mujeres que cotizaban en el mercado laboral formal; mientras que en los ciclos de la adultez sólo es señalado en aquellas que han concluido formalmente la relación laboral para ser adscritas a sitios públicos (centro de recreación para adultos mayores).

En la CRMAL, en el 2013 se aprueba la *Ley Marco de la Economía del Cuidado* (MEC) en donde se invita a los Estados de la región a promover políticas públicas, programas, estrategias y acciones sobre el cuidado, además, para quiénes lo proveen. En dicha Ley MEC se propone un sistema integral del cuidado para la población que participa en el mercado laboral y que requiere de los apoyos de los cuidados en los diferentes ciclos de vida.

En este marco surge la interrogante *¿Por qué en México no se ha generado una política integral de los cuidados?* Aquí se parte de la hipótesis empírica de que no existe tal política porque el tema se ha concretado en generar un programa estructural de la economía feminista, a pesar de que los convenios internacionales firmados y compromisos contraídos; tampoco existe una visión de género de los cuidados que consistirían: a) reconocer el trabajo de los cuidados remunerados y no remunerados como una corresponsabilidad entre los géneros; b) generar programas de atención domiciliaria en los ciclos de primera infancia y adultez cubiertos por el estado; c), capacitación y asistencia a personas cuidadoras remuneradas; d) prestaciones de seguridad social y becas económicas para los adultos mayores; e) contar con una legislación exprofeso que regule la operación de instituciones del cuidado a mediano y largo plazo, y f) que los trabajadores que cuidan a familias de edad avanzada empleen la perspectiva de género.

En ese sentido este capítulo pretende responder a la pregunta rectora, y para ello se divide en tres apartados, en primer lugar, se hace una descripción breve, de las políticas de cuidado, de los ODS y se muestra cómo se pretende articular a los sistemas de protección para cumplir con la agenda de género 2030. En segundo lugar, se exponen las políticas públicas que responden a un enfoque de igualdad de género, con un diseño que articule una oferta para personas que requieren cuidados y que promueva cambios en la división sexual del trabajo. En un tercer segmento se muestra lo que se ha avanzado actualmente en la construcción de políticas públicas de los cuidados en nuestro país. Se cierra con una conclusión final. Hoy con los ODS-ONU se sugiere que sea el Estado el generador de la infraestructura completa y necesaria para asegurar una mayor y mejor participación al mercado laboral de las mujeres.

Los cuidados como parte de los ODS-ONU

Diversos estudios latinoamericanos y europeos han mostrado que son las mujeres las que continúan con el modelo de responsabilidad de los trabajos domésticos y de los cuidados, y que tanto en las naciones desa-

rolladas como en las en desarrollo las distribuciones de las tareas recaen principalmente en las mujeres, lo que les limita el tiempo para la realización de tareas en actividades productivas que les reditué un ingreso y una autonomía económica¹. También, se ha encontrado que no existe la suficiente infraestructura institucional para que las mujeres puedan salir al mercado laboral, lo que las deja en una situación de desventaja, además que el uso de los tiempos, movilidad en el transporte, horarios de escuela de los hijos, horarios en los centros de trabajo rígidos, entre otros, orilla a que busquen compaginar alguna actividad remunerada con los cuidados, y por lo general estos son de índole más precarios que el de los hombres.

Nuestras sociedades tardaron en reconocer el valor económico del trabajo no remunerado que realizan las mujeres en la esfera económica, pues el mantener la crianza y la alimentación las convierte en un soporte fundamental para la misma reproducción del capital (pues no les cuesta, con el mismo salario del hombre cubren las necesidades familiares). De este modo cuando la mujer se incorpora al mercado laboral en un mundo competitivo entre hombres y mujeres se ve rebasada, sola como un sujeto individual en un mundo global en desigualdad de condiciones y que debe de afrontar sin el apoyo del Estado ni de la pareja en la crianza y en los cuidados. Ante ello, el cuidado se convierte en una demanda generalizada de crear políticas y servicios universales en una lógica de corresponsabilidad del Estado, del mercado laboral y de la sociedad civil para alcanzar la autonomía económica.

En este orden de ideas, los ODS de la ONU contemplan temas de igualdad de género a donde se incluye el de los cuidados y que obliga a redi-

¹ El texto de Fidiona Girona, Tizana Cappona, Beatriz Manetti y Luisa Ricaldone en su obra *World, Wide Women Globalizzaioni, generi y lengguari* es una obra que resalta el tema de los cuidados y la migración, es decir, como las mujeres rurales emigran a las ciudades urbanas y se emplean como cuidadoras, tanto en el mundo subdesarrollado como en el desarrollado. También Saskia Sassen ha evidenciado las cadenas globales de los cuidados de cómo las mujeres emigran y se emplean en los cuidados, se trata de mujeres que buscan una oportunidad de trabajo.

señar e implementar una nueva estructura institucional que responda a la demanda del mercado laboral. Así en el 2015 nuestro país, junto con 180 naciones miembros de la ONU, se organizaron en torno, a una ruta a seguir en el nuevo contexto para impulsar un cambio en tres sentidos: a) conectar a los países en el conocimiento; b) en el cuidado del medio ambiente; y c) en los temas de la igualdad de género. Se buscaba disminuir las diferencias entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo para abatir la desigualdad económica entre los géneros. Así, entre los puntos prioritarios de la agenda 2030 del ODS-ONU se encuentra la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, misma que tienen un lugar prominente en la agenda pública. Nótese que las mujeres ocupadas en 2014 alcanzaban ya el 41.4% del total de los asalariados en el sector no agropecuario.

Para enfrentar este reto los países que se signan los ODS se propusieron analizar las desigualdades desde la articulación del trabajo remunerado y no remunerado de cuidado entre los distintos grupos socioeconómicos de hogares, mujeres y hombres, territorios y grupos étnicos raciales; también, se propusieron abordar el tema de los derechos y las condiciones socio-laborales, emotivas psicodinámicas en las relaciones de cuidado, de distintos grupos de cuidadoras, tanto en el trabajo de servicio doméstico como en los trabajos de cuidado institucionalizado de la salud, la vejez, la infancia o la discapacidad. Se examinaron los distintos programas, iniciativas o esfuerzos de creación o consolidación de sistemas de cuidado que se estaban implementando, se estudiaron la oferta y demanda de servicios de cuidado en el ámbito rural y a nivel comunitario, así como las implicaciones jurídicas, sociales y políticas del establecimiento del cuidado como un derecho.

Los mecanismos formulados para alcanzar los ODS implicaron el financiar en los países de América Latina y el Caribe las políticas que cubrieran los cuidados, así como vigilar el impacto de las normas culturales en el avance de la implementación de estas políticas, analizando asimismo la corresponsabilidad entre los miembros de una familia, haciendo especial énfasis en la transformación cultural que colocara al cuidado y

la sostenibilidad de la vida en el centro de un modelo de desarrollo con igualdad de género.

La propuesta de los ODS-ONU fue que el cuidado es un bien público esencial para el funcionamiento de las sociedades, un derecho fundamental y una necesidad en diversos momentos del ciclo de vida. En latinoamericana se reconoce que las desigualdades son profundas, que se expresan en una organización social que asigna una exclusividad a las mujeres el trabajo de cuidado remunerado y no remunerado, con frecuencia, a expensas de su bienestar, oportunidades laborales y protección social. Todo esto se da bajo la ausencia de respuestas públicas suficientes y adecuadas para quienes requieren de cuidado y sus cuidadoras, y una oferta de mercado laboral segmentada.

Políticas públicas con igualdad de género

México firmó en 2013 en la ciudad de Panamá el Marco de la Economía del Cuidado², a partir de lo cual en el año 2014 se incluye en la Constitución mexicana en el artículo cuarto que la corresponsabilidad:

² Ley Marco sobre Economía del Cuidado, la cual tiene por objeto reconocer como labor productiva el trabajo no remunerado de cuidado humano que se realiza en los hogares. En el artículo 2º señala los principios que rigen la economía del cuidado a saber: Principios La presente normativa, se fundamenta en los siguientes principios: a) Solidaridad.- Construcción de una cultura basada en la ayuda mutua que debe existir entre las personas que conforman la sociedad y especialmente entre las/os miembros de las familias; b) Participación.- En los procesos de formulación de políticas públicas y propuestas normativas se contará con la participación de la sociedad civil y de manera especial la de las mujeres; c) Universalidad.- Toda persona en situación de dependencia y aquellas encargadas de proveer el cuidado tienen derecho a acceder a servicios de calidad y calidez en condiciones de igualdad y sin discriminación; d) Progresividad.- Se aplicarán las disposiciones más favorables o aquellas que garanticen, de mejor manera, los derechos de las personas cuidadoras y de aquellas que requieren de cuidados, independientemente que sean de legislaciones nacionales o internacionales; y e) Corresponsabilidad.- Las actividades de cuidado debe ser asumidas por todos los miembros de la

...para su desarrollo integral, **el padre y la madre tienen el deber corresponsable de compartir el cuidado, criar, formar, educar, mantener y asistir a sus hijos e hijas.** Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Nuestro país ha mostrado su disposición para signar los acuerdos internacionales para erradicar la discriminación en contra de las mujeres, así como en materia de la contratación del trabajo, en el acceso a la formación, en los ascensos y promociones, y en el reparto desigual de las responsabilidades domésticas y familiares entre hombres y mujeres, todo lo cual tiene un efecto directo sobre los niveles de la percepción del salario en las mujeres y en los cuidados.

Ya se dijo que México ha aprobado los ods, en particular en el número cinco que establece la igualdad de género como un factor de transformación, pero los cuidados son un elemento a atender, esto es, el reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos e infraestructura y políticas de protección social, promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, así como el reconocer los derechos de las personas en situación de dependencia que requieren cuidados. Como señalan Villa, Trevilla y Ríos (2021), se

familia, sin distinción de género, promoviendo la distribución corresponsable del trabajo no remunerado, de manera que dichos trabajos no recaigan exclusiva o mayoritariamente en las mujeres, facilitando su participación activa en la vida económica, social, política y cultural del país. Es de resaltarse que el principio de la **corresponsabilidad**, aun cuando no habla de los Estados como corresponsables del cuidado, sí promueve la distribución de esta tarea entre los miembros de la familia, eliminando el estereotipo de la mujer como responsable del rol de cuidado.

Por su parte, en el artículo 4, la Ley prevé que: Artículo 4. Reconocimiento. Los Estados se comprometen a reconocer como labor productiva el trabajo no remunerado de cuidado humano que se realiza en los hogares. Los Estados adoptarán las medidas necesarias para incorporar al sistema de seguridad social a las trabajadoras/es no remuneradas del cuidado del hogar.

trata de enmarcar el reconocimiento y valorar el trabajo de los cuidados, así como el empleo doméstico no remunerado, por lo que, una vez más la onu y los ods solicita a los Estados generar la infraestructura y contar con políticas de protección social, además de promover la responsabilidad compartida en los hogares y en las familias (Villa, Trevilla y Ríos, 2021).

Para lograr los equilibrios en el desarrollo de las sociedades contemporáneas, se requieren implementar políticas públicas de los cuidados acorde a lo que se perfila en el sistema capitalista, por lo que ahora se plantea un nuevo modelo económico, en el que no se puede obviar o dejar fuera la perspectiva de género en el mercado laboral, por ello en la Ley Marco de la Economía del Cuidado y en el 2015 los ods, fueron limitados, ya que no se vincularon con el mercado laboral formal e informal. Los programas que podrían considerarse o adaptarse a los cuidados se dividen en dos modalidades: a) los contributivos, el universo de trabajadoras quienes tienen acceso a los servicios de acceso a seguridad social como derechos sociales ganados en el mundo del trabajo; b) los no contributivos, es decir, para aquellas trabajadoras que cuentan con un contrato laboral sin acceso a los mecanismos de seguridad social³. Se refieren principalmente a los que han existido en México, se trata más de políticas públicas sobre el bienestar social, que pretende cubrir la demanda y las necesidades del cuidado para que las mujeres puedan incorporar al mercado laboral, en ese sentido López (2019) apunta que los países desarrollados han promovido la igualdad de género y que los resultados han sido positivos al incluir a las mujeres en el mundo del trabajo, pero en México se trata de una dimensión social de los cuidados, más que económico, pues las políticas del estado han estado más definidas: a) la familia como agente promotor de los cuidados infantiles; b) prevención de los servicios de los cuidados; c) organizados por la sociedad civil.

³ La Dra. Silvia López Estrada ha generado una importante contribución al análisis de las políticas sociales orientadas a mostrar la amplia existencia de programas asistenciales que atienden a las mujeres, pero no sobre los cuidados y la economía feminista. No obstante que en 2010 en uno de sus textos ya abordaba la problemática de los cuidados.

Las condiciones, de las políticas públicas, que existían para enfrentar la desigualdad económica de género, antes del gobierno actual, como la disminución de la brecha salarial, violencia de género, escuelas de horario extendido, trabajo doméstico no remunerado, revelaron que la realidad de la precariedad de las mujeres en el mundo del trabajo formal e informal eran asimétricas entre mujeres y hombres, se trataba de empleos flexibilizados con pocas prestaciones sociales, remuneraciones bajas, con una amplia responsabilidad en lo relacionado con el trabajo doméstico no remunerado y de los cuidados.

Nótese que las divisiones entre los géneros en el mundo del trabajo, una de ellas la brecha salarial y los cuidados, se venían advirtiendo desde los gobiernos anteriores, sobre todo fue más significativo en el de Enrique Peña Nieto. Aunque en el gobierno de alternancia de principios del siglo **xxi** fue el que generó la infraestructura y la normatividad para atender el tema de las mujeres, con la construcción de las primeras instituciones para garantizar los derechos de las mujeres. De las instituciones que se crean para hacer frente al desafío de los ODS, se contaba con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) que es el órgano que impulsa acciones afirmativas de buenas prácticas laborales y de la no discriminación para las diferentes capacidades, raciales, salariales y sexuales como acoso laboral y hostigamiento. De igual manera, se identifica la problemática de los adultos mayores y la de los enfermos con discapacidades, a quienes debe atender el Estado mexicano una política institucional *ad hoc*.

Por su parte, a través del Instituto Nacional de la Mujer (INMUJER) se impulsan reformas estructurales económicas y sociales que puedan abatir las desigualdades de género, con las que se logre la participación de las mujeres en el mercado laboral femenino de manera igualitaria y que incidan en disminuir las brechas del trabajo entre mujeres y hombres. De manera adicional y para enfrentar la problemática de los últimos 20 años el Estado mexicano emprende acciones de corte legislativo y de intervención, tales como la *Ley Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* y dos programas: *Pro equidad* y *Pro igualdad*. A continuación, que se exponen brevemente.

Ley Nacional para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres

El 2 de agosto de 2006 se aprueba la *Ley Nacional para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres*, que tiene por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, propone los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, y promueve el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo. En esta Ley se especifica que en el empleo y en el trabajo no debe existir la discriminación, debe haber una participación por igual de empleos, y se busca garantizar el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito del empleo, así como el derecho fundamental a la no discriminación en la oferta laboral.

Pro equidad

El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD) surge del Plan Nacional de Desarrollo dentro del sexenio 2000-2006 desde una perspectiva del Humanismo Equidad y Género, busca conciliar los acuerdos y tratados internacionales en el que el país había asumido. Se diseña de manera transversal un enfoque de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas con un fin común, eliminar todas las formas de discriminación en contra de las mujeres. PROEQUIDAD fue una política pública, orientada al desarrollo humano como paradigma del desarrollo social, nunca se pensó como una política que tome en cuenta que el problema no sólo era de desarrollo humano sino más bien un problema de la inclusión de las mujeres al mercado laboral, en igualdad de circunstancias y con una política de cuidados. PROEQUIDAD incluía promover el empoderamiento de las mujeres, en especial las que eran jefas de familia, e impulsar programas y acciones que mejoraran sus condiciones salariales y laborales, promover la elaboración de proyectos de capacitación para mujeres en los diferentes rubros del quehacer económico nacional; promover y participar en la elaboración de programas integrales de apoyo a las mujeres

microempresarias; promover la valorización del trabajo doméstico y el reparto equitativo de la carga familiar.

Pro-igualdad

Este programa sigue vigente, se originó desde la administración anterior del 2012-2018 y continua hasta el 2024, pero con algunas adecuaciones nuevas, sin embargo, perpetua con el mismo nombre, para dar continuidad a los compromisos suscritos por el Estado mexicano en el marco de las convenciones y los tratados internacionales que en los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que elaboren las dependencias de la Administración Pública Federal estarán explícitas la perspectiva de género y las acciones afirmativas (concebidas como medidas efectivas, caracterizadas por su dimensión temporal que inciden en la reducción de las desigualdades) que permitan reducir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres. Se estableció el compromiso amplio por el gobierno para incorporar a las mujeres de lleno en la vida nacional a la vida productiva, pero con nula estrategia de conciliar trabajo y familia, o aumento de guarderías el tema del cuidado; es la estrategia que le permite al Gobierno federal incorporar en la planeación y programación nacional las necesidades de las mujeres y las acciones que permitan el ejercicio de sus derechos.

No obstante, que se cuenta con una normatividad de políticas públicas y financiamientos, por parte de la ONU, para alcanzar los ODS y la agenda de género, estos no han sido resueltos como se expone en el siguiente apartado.

Políticas públicas sobre los cuidados en México

En este sexenio dentro del gobierno actual, se han diseñado políticas que buscan atender los compromisos asumidos con los ODS. Entre ellos están, el lograr la igualdad entre mujeres y los hombres y los temas de los cuidados. De acuerdo con la CEPAL, México, es uno de los países con menor tasa de participación en el mercado laboral femenino, pues sólo representa un 47% frente al 53% con el promedio de la región. Según los reportes

mundiales (Report Gap, 2015), se deja en desventaja la paridad laboral ante la competencia global. Este obstáculo se acrecentó en el momento, en que la participación femenina ingresó al mercado laboral, –sin reformular una responsabilidad familiar del cuidado del hogar–.

Durante el gobierno actual (2019-2024), se aprueba el Programa Nacional para la Igualdad (Pro-igualdad) entre Mujeres y Hombres 2020-2024, en el que se encuentran los ordenamientos nacionales e internacionales relativos a los derechos de las mujeres en nuestro país, en este también se reconoce la posición desigual entre mujeres y hombres en diversas esferas de la sociedad, marcadas por relaciones sociales de poder de roles de género históricamente normalizados estructuralmente⁴. Resalta en Pro-igualdad los obstáculos en los que están sujetos las mujeres como la autonomía económica, pues las mujeres mexicanas, representan un rezago en la incorporación al mercado laboral formal e informal⁵, en relación con otros países latinoamericanos, pues de acuerdo con el cuarto

⁴ En Jalisco existen una colección de textos elaborados por diferentes investigadoras de la Universidad de Guadalajara como parte de una Colección del Centro de Estudios de Género coordinada por la Dra. Cándida Elizabeth Vivero Marín como los textos de Miguel Ángel Izáis Contreras, María Candelaria Ochoa Avalos, Jorge Gómez Naredo, Claudia Gamiño, Carmen Ramos Escandón, Laura Benítez Barba, así como el libro *Cien años de feminismo en Jalisco*, coordinado por Raquel Edith Partida Rocha y María Guadalupe Moreno González, todos son una abundante producción académica que evidencia las desigualdades entre mujeres y hombres en México y en el caso particular de Jalisco. En dichas investigaciones se evidencia el sistema de dominación patriarcal en los diferentes ámbitos: en la vida pública y privada de las mujeres; en las instituciones; en la participación política; en la economía entre otros.

⁵ Dentro de las actividades formales, se refieren aquellas en las cuales existen de por medio una relación laboral bajo un contrato de trabajo, con prestaciones sociales de ley, generalmente son actividades orientadas a los sectores manufactureros industriales, de servicios y otros. En el informal se refieren a vendedoras de la calle, comerciantes de bienes y servicios, agricultoras, trabajadoras domésticas, trabajadoras de temporadas como las del turismo, trabajadoras bajo el régimen de subcontratación.

trimestre de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del 2021 se encontró que de cada 100 hombres en edad de trabajar 76 fueron económicamente remunerados, mientras que en las mujeres sólo el 45 de cada 100, además, que ellas tienen un ingreso menor que los hombres con brecha de desigualdad salarial por razones de género⁶.

El gobierno, mexicano con Pro-igualdad plantea una política pública de género que se asume como un modelo de gobierno que determinado a poner fin a la simulación y la corrupción; y uno de los objetivos es abatir las brechas de la desigualdad entre mujeres y hombres por lo que se impulsa potenciar la autonomía económica de las mujeres para cerrar brechas históricas de la desigualdad, los programas y apoyos los maneja de forma individual y desarticulada con infraestructura de apoyo a los programas de abatir las diferencias de mujeres (niñas, adolescentes, abuelas inclusive las diferencias raciales étnicas de los pueblos originarios son consideradas) y hombres así que crecen las asimetrías de la desigualdad tales como: a) el tiempo dedicado a la formación educativa de las mujeres; b) el número de horas dedicado al trabajo doméstico no remunerado junto con el cuidado de los hijos o familiares; c) la falta de una política pública de los cuidados, que pone en desventaja en un trabajo igualitario entre mujeres y hombres. El objetivo prioritario de dicho programa, es en teoría, alcanzar y potenciar la autonomía económica de las mujeres para cerrar brechas históricas de desigualdad con cinco estrategias específicas:

- Fortalecer el marco normativo e institucional para la participación económica de las mujeres en condiciones de igualdad.
- Promover la eliminación de actitudes y comportamientos sexistas para la plena e igualitaria participación de las mujeres en actividades económicas.

⁶ En este rubro de la brecha de la desigualdad salarial se recomienda revisar el texto de Raquel Edith Partida Rocha sobre el Diagnóstico de la brecha salarial entre mujeres y hombres en el estado de Jalisco: Un análisis de la segregación del trabajo por género y región 2016.

- Favorecer la inserción laboral de las mujeres en un marco de igualdad, no discriminación y trabajo digno y decente.
- Impulsar programas y reformas que permitan mejorar las condiciones laborales y ampliar la seguridad y protección social de las mujeres trabajadoras.
- Impulsar las actividades productivas de mujeres con mayores desventajas para favorecer iniciativas emprendedoras y de autoempleo (PROIGUALDAD, 2020, pp. 51-5).

Sin embargo, hasta el presente, en México no hay políticas públicas de cuidado institucionalizada, *ex profeso*, como lo señala el *Marco Institucional del Cuidado*, lo que ha existido es un conjunto de instituciones ligados al cuidado que se vinculan en algunos ámbitos de la protección social de corto plazo. Como señala López (2019) son programas sociales orientados a disminuir la pobreza y las desigualdades sociales más no los cuidados con perspectiva de género, se trata de programas asistenciales más que de cambios estructurales. Es decir, desde los sexenios anteriores, no se ha logrado alcanzar o conformar un programa exclusivo a los cuidados remunerados y disminuir el cuidado son remunerados, sólo se encuentran temas de salud, alimentación, pensiones, educación, empleo entre otros, como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Programas mexicanos relacionados con los cuidados

Programas de Transferencias monetarias	– Pensión para el Bienestar de las personas Adultas Mayores – Pensión para el Bienestar de las personas con discapacidad – Apoyo de Bienestar para madres trabajadoras
Programas de Fomento a la educación	– Becas de Bienestar Benito Juárez educación básica, media superior y superior – Becas Educación básica para madres jóvenes y jóvenes embarazadas becas Elisa Acuña – Jóvenes escribiendo el futuro – Becas para hijas e hijos militares de las fuerzas armadas – Seguro de vida para jefas de familia

Programas de fomento del empleo	– Programa Jóvenes construyendo el futuro – Programa de apoyo al empleo – Programa sembrando vida
Programas y políticas para la alimentación	– Programa de desayunos escolares calientes – Programa de abasto rural – Programa de abasto social de leche – Proyecto NOM-OSO
Programas para el servicio para la salud	– Programa de Siglo XXI – Programa de servicios de salud y medicamentos gratuitos – Programa fortalecimiento a la atención médica – Centros de atención integral – IMSS-Bienestar – Atención Médica IMMS-ISSTE – Atención domiciliaria IMSS
Programas y servicios educación inicial y básica	– Programa de Educación Inicial y básica comunitaria – Sigamos aprendiendo en el hospital
Políticas de conciliación familiar y laboral	– Licencia por maternidad – Licencia por paternidad – Licencia por tratamiento médico oncológico de hija o hijo
Políticas de pensiones	– Pensión de orfandad – Pensión de invalidez – Pensión de retiro – Pensión de cesantías – Pensión para ascendientes – Asignaciones familiares
Políticas de cuidado dirigidas a personas cuidadoras	– Los programas están vinculados con las relaciones laborales

Fuente: elaboración con base en el texto de Villa, Trevilla y Ríos (2021). *La organización del cuidado en México: políticas, normas, actores, instituciones y desafíos*.

El tema se complejiza, pues el Gobierno federal, desde el 2018, venía desmantelando las políticas públicas a favor de las mujeres, tanto de las jóvenes en edad de trabajar como de las adultas mayores jubiladas o

retiradas, de las administraciones anteriores, como, el del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos; el cierre de los subsidios de las guarderías Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, que sustituye al programa de estancias infantiles. En estas disposiciones se estipula que el Gobierno de México entrega el subsidio correspondiente directo a la madre y/o padre solo o tutor, de 32 euros cada dos meses (no es un programa exclusivo de mujeres).

En el 2019, ante el desmantelamiento de los pocos programas de apoyo a las mujeres, un grupo de mujeres organizadas en sociedades civiles, realizaron una movilización cuyo objetivo concreto fue la creación del derecho del cuidado, integrado principalmente por cuidadoras en los primeros ciclos de vida, así como de personas enfermas, adultas mayores y/o con discapacidad, ante la carencia de un no reconocimiento, estas demandaban al Estado el reconocimiento a la labor de las cuidadoras y cuidadores en el trabajo remunerado y no remunerado. Por primera vez se le exige al gobierno de la 4T una Ley que garantice el derecho al cuidado para todas las etapas de la vida, primera infancia, infancia, vejez y, de existir una discapacidad, enfermedad crónica, o alguna otra situación permanente o transitoria. También se solicitó el incluir el papel de las personas cuidadoras remuneradas y no remuneradas en la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad, Ley de los Derechos de las personas Mayores, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia y la Ley General del Trabajo (Villa, Trevilla y Ríos, 2021).

Recientemente se han generado algunas iniciativas de ley en materia de cuidados, pero como lo reconoce Lucía Pérez F. “...éstas no fueron concebidas como tales, sino con una visión en que las que las familias, y las mujeres en particular, son las responsables del trabajo de cuidado al interior de los hogares” (2020, p. 12). Un caso particular, lo constituye la Ciudad de México que, en su primera Constitución Política, promulgada el 5 de febrero de 2017, reconoce el derecho al cuidado en el artículo 9, apartado B. Se han presentado otras iniciativas dignas de ser consideradas:

Entre los puntos centrales de las Iniciativas legislativas con proyectos de decreto destacan particularmente dos: i. Propuestas de reformas al artículo 4° de la CPEUM con el objeto de establecer el derecho al cuidado y ser cuidado, ii. Propuestas de reforma al artículo 73° de la CPEUM para facultar al Congreso para expedir la ley general en materia de derecho al cuidado y creación un Sistema Nacional de Cuidados (SNC).

Luego, el 12 diciembre de 2019 la diputada Silvia Lorena Villavicencio Ayala, integrante del Grupo Parlamentario presentó una Iniciativa Legislativa con Proyecto de Decreto en la Cámara de Diputados, en el que se adiciona el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto establecer que toda persona tendrá derecho al cuidado digno y a elegir de forma libre la inversión de su tiempo.

En dicha propuesta, participan las organizaciones sociales como las Constituyentes CDMEX, Feministas, la Red de Cuidados en México, la Fundación Friedrich Ebert México, Incide Social, A. C., y el equipo técnico de Cámara de Diputados. Se logra instalar la de Mesa de trabajo y diálogo por el reconocimiento del derecho al cuidado, la iniciativa se turna a las Comisiones de Puntos Constitucionales y el Dictamen presentado y aprobado en el Pleno de la Cámara de Diputados el 18 de noviembre de 2020, que consiste en adicionar un párrafo décimo cuarto al artículo 4° de la Constitución para establecer el derecho de toda persona al cuidado y a cuidar.

Se diseña un proyecto que tiene por objeto otorgar al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia del *Sistema Nacional de Cuidados* y explicitar la concurrencia entre la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia del *Sistema Nacional de Cuidados*. Finalmente, en la dirección general de análisis legislativo se define al cuidado como un derecho dentro de la Constitución mexicana, haciendo valer la igualdad como un principio de los derechos humanos y de la vida democrática en nuestro país. Para ello propone:

i. Definir al cuidado digno como el conjunto de actividades, relaciones y procesos que otorgan a las personas los elementos materiales y simbólicos para la reproducción social, que consiste en sustentar y desarrollar su vida en sociedad, a lo largo de todo su ciclo vital y en todas sus dimensiones, como la social, económica, política, cultural y psicológica; ii. Estipular que el Estado: a) garantizará las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho al cuidado digno, y para su reconocimiento, valoración y remuneración justa; y, b) generará un marco legal y políticas públicas que propicien una redistribución de las tareas de cuidado entre el Estado, la comunidad y el mercado, y entre las familias y entre mujeres y hombres, para superar la histórica y desigual división sexual del trabajo; iii. Crear un Sistema Nacional de Cuidados que tendrá como principio rector la corresponsabilidad; y, iv. Facultar al Congreso para expedir las disposiciones legales necesarias para implementar y consolidar progresivamente el sistema nacional de cuidados, a través de una ley general y un marco de políticas que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la corresponsabilidad entre mujeres y hombres y de los ámbitos público, privado y social.

En efecto, existe la intencionalidad de lanzar el *Sistema Nacional de los Cuidados*, pero este aún no ha logrado llevarse a cabo en la agenda legislativa, lo que sí será muy interesante esperar los resultados de cómo se va implementar dicha política para cumplir con los ODS-ONU.

Conclusión general

El rezago del Sistema Integral de los Cuidados en el país deja en desventaja a las mujeres para que se incorporen al mercado laboral en igualdad de condiciones, con un incremento de las asimetrías en la brecha de desigualdad salarial. También, se debe pensar que los ODS-ONU han contemplado los ciclos de vida del cuidado para que las mujeres se puedan incorporar a una vida productiva de largo alcance y con perspectiva de género. Algo que es digno de reconocer es que históricamente se

aprueba y reconoce el trabajo doméstico no remunerado y que hay una división entre el remunerado y el no remunerado en los cuidados, en el que el Estado se ve obligado a crear la infraestructura para los cuidados no remunerados para asegurar a las mujeres una participación al mercado laboral en mejores condiciones.

El debate de quién cuida a quién, si es el Estado o el individuo, es un debate en el que se busca que el Estado regule el mercado laboral de las mujeres en igualdad de circunstancias, pues este, ahora es analizado, como un derecho humano y no desde la perspectiva del mercado regulador del trabajo. Finalmente, el responder la pregunta rectora del capítulo, se pueden señalar dos situaciones, la primera es que no se ha generado una política integral del cuidado por dos posibles causas: a) la fuerte inversión de infraestructura que requiere implementar el Estado, pues este debe incluir todos los ciclos de vida, además de vincular con el mercado de trabajo de las mujeres y con perspectiva de género. b) La repercusión política. Lo que implica además del gasto de inversión económica por parte del Estado, quién y quiénes le van a permitir aprobar dicho Sistema Integral de los Cuidados.

Referencias

- Guimarães, Nadya Araujo; Hirata, Helena Sumiko (2020). *El cuidado en América Latina: mirando los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20200810034952/El-Cuidado-en-Am-Latina.pdf>
- Bénitez, B. L. (2014). *Por palabra de matrimonio, el rapto en Guadalajara (1885-1933)*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Benavente, M. C., y Valdés, A. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género: Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile: CEPAL-Cooperación Española.
- Caponio, T., Giordano, F., Manetti, B., y Ricaldone, L. (2011). *World Wide Women. Globalizzazione, Generi, Linguaggi*. Vo. 3. https://www.cirsde.unito.it/sites/c555/files/allegatiparagrafo/25-05-2016/e-book_9788890555633.pdf

- Contreras, M. A, Ochoa, Ma. C., y Gómez, J. (2015). *Mujeres insurgentes, mujeres rebeldes*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Coss y León, D. (2009). *Los demonios del pecado, sexualidad y justicia en Guadalajara en una época de transición (1800-1830)*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco, Ediciones de la Noche.
- Frau, M. J. (1998). *Mujer y trabajo entre la producción y la reproducción*. Alicante, España: Universidad de Alicante.
- Fernández, A., Juliano, M. D., y Martínez, N. (2001). *Las mujeres en la enseñanza de las ciencias sociales*. Madrid: Síntesis Educación.
- Flores, A. H. (2015). *Género y desarrollo problemas de población*. Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- López, E. S. (2019). Hacia la reprivatización del cuidado infantil en México. Las modificaciones al programa de estancias en México. Las modificaciones al programa de estancias infantiles Sedesol. <http://doi.org/10.24.20/reg.vGi0.480>
- ONU (1979). <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm#:~:text=El%2018%20de%20diciembre%20de,su%20ratificaci%C3%B3n%20por%2020%20pa%C3%ADses>
- Prieto, C. (2015). *Trabajo, cuidados, tiempo libre y relaciones de género en la sociedad española*. Madrid: Ediciones Cínica.
- PROIGUALDAD (2020). http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Proigualdad%202020-2024%20Web.pdf
- Ramos, E. C. (2013). *Ciudadanía carente, género y legislación en Guadalajara (1870-1917)*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Report Gap (2015). <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2015>
- Sassen, S. (2019). *Expulsión, brutalidad y complejidad en la economía global*. Madrid: Katz.
- Villa, K., Trevilla, D. L., y Ríos, L. (2021). La organización del cuidado en México: políticas, normas, actores, instituciones y desafíos. En A. Torres Santana (coord.). *Los cuidados. Del centro de la vida al centro de la política*. Ciudad de México: Feminismos-Driedch Ebert Stitung.

Acerca de los autores

TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA. Doctora en Ciencia Política. Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara.

Correo electrónico: teresa.marroquin@academicos.udg.mx

JAVIER ROSILES SALAS. Maestro y Doctor en Estudios Sociales, con la especialidad en Procesos Políticos, por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Profesor e investigador de tiempo completo en la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (UCEMICH). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

Correo electrónico: javier.rosiles@gmail.com

JUAN PABLO NAVARRET. Maestro y Doctor en Estudios Sociales con la especialidad en Procesos Políticos, por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México. Profesor-investigador Titular B, TC en la Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

Correo electrónico: jpnavarrete@ucemich.edu.mx

ÉDGAR IVÁN ARCE SAUCEDO. Maestrante del programa de Investigación Jurídica de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ).

Correo electrónico: al198966@alumnos.uacj.mx

ANDREA BUSSOLETTI. Coordinador de la Línea de Investigación Partidos Políticos de Observatorio Político Electoral de la Universidad de Guadalajara.

Correo electrónico: andrea.bussoletti@academicos.udg.mx

BRISA HERMINIA CAMPOS ACEVES. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara, Profesor de Tiempo Completo del Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Correo electrónico: bhcampos@correo.uaa.mx

ROSA MARÍA PÉREZ VARGAS. Profesora asociada del Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato. Politóloga por la Universidad de Guadalajara.

Correo electrónico: rperezvargas@ugto.mx

DAVID CORONADO. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Miembro del SNI y PRODEP. Desarrolla dos investigaciones: *Los desaparecidos en Jalisco. Entre el estigma y la indiferencia hacia la persona. Y Violencia destructiva, estética y expresiva*. Director del Instituto de Investigaciones Sociológicas, en Sociología, Universidad de Guadalajara.

Correo electrónico: davidcoronado22@hotmail.com

MARÍA DEL REFUGIO ESPARZA LÓPEZ. Egresada de la Licenciatura en Sociología por la Universidad de Guadalajara. Es directora del Centro de Desarrollo y Atención Terapéutica, CEDAT A. C.; Coordina la investigación *Programa Mente Libre para la disminución de violencia en jóvenes en conflicto con la ley*, financiada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, México.

Correo electrónico: maria.cedat@gmail.com

PABLO PINEDA ORTEGA. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara, Profesor Titular en la misma institución, miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.

Correo electrónico: ppinerado@yahoo.com.mx

JUAN CARLOS PÁEZ VIEYRA. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara. Profesor Titular del Departamento de Formación

Humana del Instituto de Estudios Superiores de Occidente. Investigador y Coordinador de Seguimiento de la Agenda 2030 en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

Correo electrónico: jcpaez@iteso.mx

GIOVANA PATRICIA RÍOS GODÍNEZ. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara. Profesora de tiempo fijo y actualmente es coordinadora de la Maestría en Derechos Humanos y Paz en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Sus temas de investigación son políticas públicas y estudios sobre paz, resolución de conflictos, género y derechos humanos.

Correo electrónico: giovanarios@iteso.mx; Twitter: @GiovanaPRG

RAQUEL EDITH PARTIDA ROCHA. Profesora Investigadora Titular C. del Departamento de Estudios Socio-Urbanos, Centro Universitario de Ciencias sociales y Humanidades. de la Universidad de Guadalajara. Responsable del Cuerpo Académico en Formación Género, cuidados, justicia y paz 1137.

Correo electrónico: raquel.partida@academicos.udg.mx

Gobernabilidad y desarrollo democrático en México.
Un análisis desde la perspectiva institucional y del ejercicio de gobierno
se terminó de editar en septiembre de 2023
en los talleres de Kerigma Artes Gráficas
Leandro Valle #991, Zona Centro, C.P. 44100
Guadalajara, Jalisco, México.

La edición consta de 1 ejemplar.

Diagramación: Kerigma Artes Gráficas.

En esta obra se hace propia la visión maximalista de democracia, que la concibe no sólo como el mecanismo institucionalizado para la elección de los gobernantes mediante procesos libres, competitivos e imparciales, sino también como el ejercicio de gobierno mismo con medios transparentes e instrumentos de rendición de cuentas, que contribuyan a alcanzar con eficiencia y eficacia los objetivos acordados en las instancias de representación popular. En este sentido, el libro abarca dos grandes planos que hemos denominado “Arquitectura institucional y equilibrio de poderes” y “Ejercicio de gobierno, acciones y resultados”, mismos que se analizan aplicados a la compleja realidad mexicana contemporánea.

La obra no intenta abordar todos los campos implicados en estos dos grandes planos, pero sí estudia con rigor temas puntuales y de gran interés en un momento crucial para la vida pública del país dado el proceso electoral en puerta, pero sin perder la perspectiva de largo plazo. Se analizan así, por lo que va al primer plano, las iniciativas presidenciales en un entorno de gobierno unificado, la actuación de los partidos políticos en el Congreso y la reelección de diputados en las legislaturas locales, así como las sanciones anticorrupción en ciertas áreas del quehacer público y el desempeño de la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia. En cuanto al segundo plano, se estudian los avances en áreas puntuales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el destino de los recursos públicos a la promoción económica en los estados y las políticas públicas en materia de cuidados a nivel federal, así como el Instituto de Justicia Alternativa a nivel estatal y el creciente problema de la violencia juvenil. Con esta temática, que si bien amplia mantiene como trasfondo el concepto de democracia, se busca contribuir al análisis sistemático de la vida pública del México actual.