Ius Comitiãlis

ISSN: 2594-1356

Volumen 7
Número
13
Enero-junio 2024

Universidad Autónoma
del Estado de México

Facultad de Derecho

Universidad Autónoma del Estado de México

Ius Comitiãlis

ISSN: 2594-1356

Facultad de Derecho

EQUIPO EDITORIAL

Director:
Joaquín Ordóñez Sedeño
Editora:
Adriana Guadarrama Chaparro
Corrección de estilo:
América Aylín Romero Onofre
Laura Hernández Esquivel
María del Rosario Plata Valencia
María Fernanda Romero Hernández
Diseño Gráfico:
Raquel Viviana Joya Cepeda
Traducción:
Ángel Ordóñez González
Melissa Hernández Parra

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Alma de los Ángeles Ríos Ruiz, Universidad Nacional Autónoma de México, México
Dra. Ana Margarita Ríos Farjat, Unversidad Autónoma de Nuevo León, México
Dr. Carlos Alberto Suárez Arcos, Universidad de las Tunas, Cuba
Dr. Enrique Uribe Arzate, Universidad Autónoma del Estado de México, México
Dr. Isaac de Paz González, Universidad Autónoma de Baja California, México
Dr. José Francisco Jiménez Díaz, Universidad Pablo de Olavide, España
Dr. Lucio Ordóñez Huerta, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dra. María Angélica Benavides Casals, Universidad Central de Chile, Chile.
Dra. María Guadalupe Sánchez Trujillo, Universidad Anáhuac Mayab, México
Dra. María Martín Sánchez, Universidad de Castilla-La Mancha, España
Dra. Marina del Pilar Olmeda García, Universidad Autónoma de Baja California, México
Dra. Olga Alcántara Francia, Universidad de Lima, Perú
Dr. Rodolfo Luis Vigo, Pontificia Universidad Católica, Argentina
Dr. Santiago Nieto Castillo, Universidad Nacional Autónoma de México, México
Dr. Víctor Manuel Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Ius Comitiãlis*, *vol. 7, núm. 13, enero-junio 2024, es una revista de publicación semestral continua editada por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx), Instituto Literario núm. 100 ote., colonia Centro, Toluca, Estado de México, C.P. 50000; teléfono: 7222773835; página de internet: https://www.uaemex.mx; correo electrónico: iuscomitialis@uaemex.mx. Editor responsable: Dr. en D. Joaquín Ordóñez Sedeño, Facultad de Derecho, Ciudad Universitaria, Cerro de Coatepec s/n, Toluca de Lerdo, Estado de México, C. P. 50110, Tel.: 7222144372 ext. 186. ISSN: 2594-1356 y reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2017-072110, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR). Responsable de la última actualización de este número: M. en E. P. y D. Adriana Guadarrama Chaparro, Facultad de Derecho, Ciudad Universitaria, Cerro de Coatepec s/n, Toluca de Lerdo, Estado de México, C. P. 50110, Tel.: 7222144372 ext. 186. Fecha de la última actualización: 27 de junio de 2024. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores responsables de la publicación y de la actualización. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido aquí publicado sin fines de lucro, siempre y cuando no se modifique, se cite la fuente completa y su dirección electrónica en términos de la licencia aplicable.

Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0).

Hecho en México, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx).

Contenido

EDITORIAL

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Revisión por pares, proceso editorial y calidad científica
ADRIANA GUADARRAMA 5

Dispositivos legal jurídicos en el marco de la participación política de las mujeres en México desde una perspectiva crítica
HANNIA ADALUZ PÉREZ MARTIÑON & MARÍA JOSÉ MORALES VARGAS 7

La reinserción social, análisis jurídico y su estudio desde la seguridad ciudadana
RODOLFO TÉLLEZ CUEVAS & ITZEL JAZMÍN CASTILLO CASTILLO 35

El fin de una era: la disputa de la gubernatura del Estado de México en 2023
JUAN PABLO NAVARRETE 62

Norma ISO Electoral: una propuesta de efectividad para las autoridades electorales en México
AMADO QUEZADA MALTA 90

Vulneración del derecho humano a la seguridad pública en México
YAMILE DEYANIRA MANDUJANO REYES 110

Jaque a la justicia pronta: el retrasado proceso al pago de dietas en materia electoral
EALIN DAVID VELÁZQUEZ SALGUERO 132

La bondad de los medios alternos de solución de conflictos en el comercio internacional. El caso de México con la Unión Europea
ANAYELI QUINTERO ZAMUDIO & JESÚS EDUARDO FUNES SESMAN 155

Políticas sociales, estado neoliberal y violencia estructural frente a la austeridad republicana de la cuarta transformación (4T)
MARÍA JULIANA GUADARRAMA CHAPARRO 176

La inclusión social y los derechos político-electorales de la población LGBTTTI+ en México
MIGUEL ÁNGEL HERNÁNDEZ GÓMEZ, IVÁN CALVARIO PONCE & JOSÉ ANTONIO SOTO SOTELO 201

Igualdad constitucional vs. Desigualdad laboral por razones de género como causa de la precarización de las mujeres en México
BERENICE LEGORRETA REBOLLO 217

Editorial

Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356
https://iuscomitialis.uaemex.mx
Vol. 7, núm. 13 (enero-junio 2024), pp. 5-6
Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Derecho

Revisión por pares, proceso editorial y calidad científica

Peer review, editorial process and scientific quality

Adriana Guadarrama
https://orcid.org/0000-0001-9265-8675
Editora
iuscomitialis@uaemex.mx

Las revistas indizadas publican artículos cuya calidad científica debe ser incuestionable, para ello se requiere de un sistema en el que se pueda garantizar esto o, al menos, para tener un indicio de que el artículo no fue publicado por una decisión unilateral (ya sea del editor o del propio autor). En realidad, el sistema de revisión por pares ayuda a que los reportes de investigación que se pretenden publicar hayan sido verificados en cuanto a su calidad, pero también es una manera que se tienen en el ámbito científico para que tales reportes sean más útiles para la comunidad (académica, pero también para la población en general), pero, sobre todo, para que se logre el objetivo de la ciencia: construir conocimiento nuevo que ayude a resolver los problemas de la sociedad. Algunos tipos de la revisión por pares son:

A) Visible (también conocida como "abierta"), en la que tanto los revisores como el autor (o autores) del escrito conocen sus respectivas identidades, pudiendo incluso comunicarse entre ellos y entablar un diálogo acerca del trabajo que se está revisando. La principal ventaja de este sistema es que hay una mayor seguridad de una revisión cabal, ya que ambos, revisores y autores, se autocontrolan e impiden mutuamente la existencia de algún tipo de irregularidad o de mala práctica; se trata de un ejercicio dialéctico y discursivo necesario en el desarrollo e incremento del conocimiento científico. Por el contrario, la mayor desventaja que se le ha conocido a este sistema es la posibilidad de que entre revisores y autores exista algún tipo de relación personal o profesional (o conflicto de interés) que sesgue tanto el dictamen como las observaciones o correcciones realizadas, lo cual va en detrimento de la calidad de trabajo a publicar, además de que no se realiza el referido ejercicio dialógico.

Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

B) Ciego simple (también conocida como "cerrada"), en la que los revisores conocen la identidad de los autores, pero éstos no conocen la de aquellos. En este caso puede ocurrir el problema de favoritismo por parte de los dictaminadores (en caso de haber alguna relación personal con los autores) o de no poder sostener una discusión dialéctica que finalmente puede beneficiar al producto revisado.

C) Doble ciego, en el que nadie, ni los revisores ni los autores conocen las respectivas identidades, con lo que se garantiza la inexistencia de favoritismo y, por ende, una revisión objetiva del producto de investigación sometido a la revista. Por el contrario, con este sistema no existe la posibilidad de ejercicio dialéctico ni discusión alguna, por lo que se corre el riesgo de que el revisor, dada la irresponsabilidad que esto le dota: a) no haga un trabajo adecuado o con la profundidad necesaria; o b) se exceda en las críticas y observaciones; ambas situaciones van en demérito de un trabajo que pudiera ser aceptable y publicable.

En tanto que el sentido de las decisiones emitidas por los revisores puede ser variar, es decir, dentro de las posibilidades en torno a las consideraciones emitidas en un dictamen este puede ser: *Aceptado*: indica que los revisores del documento coindicen en considerarlo idóneo para su publicación toda vez que este cumple con los requisitos de calidad científica y pertinencia metodológica; *Aceptado con sugerencias*: en este supuesto puede ser que los dictámenes de los pares difieran, es decir, uno en el sentido de "aceptado" y otro "con sugerencias" las cuales se deben considerar para mejora del documento; *Aceptado condicionado*: esto surge cuando en las decisiones de los revisores uno sea en el sentido de "aceptado" o "aceptado con sugerencias" y otro "aceptado condicionado", en estos dos últimos supuestos se les debe notificar a los autores para su conocimiento y atención de sugerencias u observaciones según sea el caso, en los tres supuestos el documento podrá tener cambios solo en caso de observaciones de corrección de estilo (etapa posterior a la aceptación); y finalmente, *Rechazado*: cuando los pares así lo consideren en su dictamen. Ahora bien, podemos tener el supuesto de que haya un dictamen "aceptado", "aceptado con sugerencias" o "aceptado condicionado" y uno "rechazado" en este caso se manda a un tercer evaluador par cuya evaluación y sentido de dictamen será determinante en la decisión editorial (Universidad Autónoma del Estado de México, 2024).

En tal sentido, la revisión por pares tiene por objetivo que los trabajos postulados a la revista para su posible publicación sean acordes en cuanto a su contenido y la cobertura temática de esta, así como que se garanticen los requisitos mínimos en cuanto a un adecuado uso de la metodología con la que se elabora el documento, y con ello, corroborar que cumple estándares científicos de calidad, además, de proporcionar retroalimentación que permita a las y los autores de esos trabajos mejorarlo en caso de ser necesario.

REFERENCIAS

Universidad Autónoma del Estado de México (2024). Política editorial, Revista Ius Comitiãlis, https://iuscomitialis.uaemex.mx/information/authors

Artículo

Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356
https://iuscomitialis.uaemex.mx
Vol. 7, núm. 13 (enero-junio 2024), pp. 7-34
Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Derecho

Dispositivos legal-jurídicos en el marco de la participación política de las mujeres en México desde una perspectiva crítica

Legal- juridical devices in the framework of the political participation of women in Mexico from a critical perspective

Hannia Adaluz Pérez Martiñon
http://orcid.org/0009-0006-3518-1640
Universidad Autónoma de Tlaxcala, México
hanniaperez2321@hotmail.com

María José Morales Vargas
https://orcid.org/0000-0001-5985-4279
Universidad Autónoma de Tlaxcala, México
mariajose.morales@uatx.mx

Recepción: 9 de diciembre de 2023
Aceptación: 28 de febrero de 2024

Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen: Este escrito busca responder al siguiente cuestionamiento ¿Cuáles son los dispositivos legal-jurídicos que sustentan el reconocimiento de la participación política de las mujeres en ámbito internacional, nacional y estatal, así como las reformas electorales referentes a las cuotas y la paridad de género en México? Se problematiza cómo estos dispositivos, si bien, remiten a un avance histórico significativo, han sido edificados en/desde el patriarcado como sistema de dominación, el machismo como ideología y un orden de género, en tanto sistema que organiza binariamente las relaciones de jerarquía y subordinación entre hombres y mujeres. La metodología responde a un enfoque cualitativo-comparativo. Mediante una revisión documental se explora la normatividad en materia del reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, situando tres ámbitos de exploración. El escrito comienza problematizando la visión androcéntrica de La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano promulgada en 1789 versus La Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana escrita en 1791. Continúa con una exploración de los dispositivos legal-jurídicos que sustentan el reconocimiento de la participación política de las mujeres. Finalmente, se analiza críticamente, desde la base del feminismo en tanto filosofía política, práctica y ética, sobre la edificación de estos dispositivos normativos.

Palabras clave: Participación política, derechos de la mujer, derechos políticos, dispositivos legales, democracia.

Abstract: This paper seeks to answer the following question: What are the legal-juridical devices that support the recognition of the political participation of

women at the international, national, and state level, as well as the electoral reforms regarding quotas and gender parity in Mexico? It problematizes how these devices, although they refer to a significant historical advance, have been built in/from patriarchy as a system of domination, machismo as an ideology and a gender order, as a system that binary organizes the relations of hierarchy and subordination between men and women. The methodology responds to a qualitative-comparative approach. Through a documentary review, the regulations regarding the recognition of women's political rights are explored, locating three areas of exploration. The writing begins by problematizing the androcentric vision of The Declaration of the Rights of Man and of the Citizen promulgated in 1789 versus The Declaration of the Rights of Women and the Citizen written in 1791. It continues with an exploration of the legal-legal devices that support the recognition of women's political participation. Finally, the construction of these normative devices is critically analyzed from the basis of feminism as a political, practical and ethical philosophy.

Key Words: Political participation, women's rights, political rights, legal devices, democracy.

HACIA UNA DECLARACIÓN RADICAL: DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADADANO A LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y CIUDADANAS

> *Se podría responder que, estando demostrado, y con razón, que un noble no puede representar a un plebeyo, ni éste a un noble, del mismo modo un hombre no podría, con mayor equidad, representar a una mujer, puesto que los representantes deben tener absolutamente los mismos intereses que los representados: las mujeres no podrían pues, estar representadas más que por mujeres. Cuadernos de Queja y Reclamaciones redactados en 1789 de la anónima Madame B.B. del País de Caux (citados en Nuria Varela (2018).*

En Francia de 1789 fue aprobada, por la Asamblea Nacional Constituyente, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* que pregonaba la igualdad universal, aunque claramente el sexo masculino se situaba en el centro del discurso de protección y como protagonista de la historia de la lucha y la liberación. Dos años más tarde, en 1791, Olympes de Gouges escribió una réplica a dicha Declaración, poniendo en el centro, no solo un nuevo documento histórico denominado *La Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana,* sino articulando una serie de reivindicaciones que quedaron asentadas en las luchas que demandaban las mujeres y que se materializaron en la primera ola del feminismo.

Al respecto, Ana de Miguel (2011) en su texto *Los feminismos a través de la historia y* Gabriela González *(2018)* en su texto *Cartografías del feminismo* muestran, a través de un recorrido histórico, las reivindicaciones políticas que se han materializado antes y durante las diferentes olas del feminismo, así como, lo aduce González (2018), en los distintos devenires mujer y en la forma en que se instituyen como sujetas de participación de lo común, cuestionando, luchando y resistiendo al patriarcado como sistema de dominación, al machismo como ideología, así como al orden de género en tanto sistema de organización binaria que produce relaciones de jerarquía y subordinación entre hombres y mujeres.

Específicamente, las olas del feminismo, en tanto luchas de resistencia y movimientos colectivos, han hecho visibles y audibles violencias/opresiones estructurales y cotidianas que se han perpetrado históricamente por el simple hecho de ser mujer. Si bien, las olas del feminismo se sitúan en cuatro períodos: el primero durante los siglos XVIII-XIX; el segundo durante la segunda mitad del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX; el tercero durante la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI; el cuarto durante el siglo XXI a la fecha. A lo largo de la historia y mucho antes de estos cortes históricos las mujeres han resistido los embates de la opresión patriarcal. Suscribiendo con González (2018), antes del siglo XIX estos movimientos eran llamados protofeministas desde donde se sitúan, además de las revueltas de mujeres contra la esclavitud y las reuniones y manifestaciones de mujeres consideradas brujas, otras voces que alzaron la voz ante la injusticia, discriminación, exclusión, invisibilización y subordinación.

Siguiendo el rastreo histórico de Nuria Varela (2018) en su texto *Feminismo para principiantes,* situamos cómo desde el siglo XV y XVI, una etapa que aunque no se hablaba propiamente de feminismo, surgieron obras escritas por mujeres que cuestionaron, de alguna manera, los abusos del poder de los hombres sobre las mujeres, entre estas obras situamos *La Ciudad de Damas* escrita por Christine de Pizán en 1405 que remite al texto de *La Ciudad de Dios* de San Agustín, se trató de una obra que puso en el centro una construcción de ciudad perfecta que sería construida, levantada y edificada por mujeres y que acogerá a todas. En esta obra, la autora defiende la existencia de las mujeres, subrayando incluso la misoginia y demás prácticas de odio hacia ellas. En segundo término, situamos dos obras escritas por Marie de Gournay encargadas de rechazar la desigualdad natural de los sexos; la primera obra denominada *Igualdad entre hombres y mujeres*; la segunda obra denominada *Agravio de Damas*.

Postrado el siglo XVIII, tiempo en que los revolucionarios e ilustrados franceses comenzaron a defender las ideas de "igualdad", "libertad" y "fraternidad", se producía y reproducía un discurso de liberación revolucionario que se pensaba en/desde una perspectiva androcéntrica, lo que significaba que solo estas libertades y derechos alcanzados correspondían a los varones, más no a las mujeres; es decir, se hablaba de un ideal masculino, más no humano en sentido estricto. Un primer pronunciamiento escrito, abierto y público lo hizo Marie Gouze, también conocida como Olympes de Gouges, al cuestionar la exclusión de las mujeres en esa celebrada *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*. En 1791, Olympes de Gouges escribió *La Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana* (en Femenías, s.f.), en XVII artículos situó a la mujer en igual condición de derechos civiles y políticos que el hombre. Sobre todo, situaba la contradicción de cómo un proceso revolucionario que pregonaba condiciones de igualdad y libertad, al mismo tiempo, dejaba sin respaldo de estos derechos a las mujeres. Dicha declaración se constituyó como una de las formulaciones que reclamaba la admisión de las mujeres al derecho a la ciudadanía. En este contexto, con el cuestionamiento y la conciencia política de estas condiciones de opresión y subordinación de los hombres sobre las mujeres surge el feminismo y con él la primera ola que cuestionó el papel pasivo que se les asignaba social y políticamente.

En esta misma exigencia política y consagrando así la primera ola del feminismo, en 1792 Mary Wollstonecraft escribió la *Vindicación de los derechos de la mujer* que, según Varela (2018), abogaba por la igualdad entre sexos, la independencia económica, la participación política y la representación parlamentaria. En este momento, ya se hacía una crítica abierta sobre la supremacía masculina, se identificaban los aspectos sociales y culturales que legitimaban la subordinación de las mujeres, al apelar la perspectiva androcéntrica de la primera Declaración, se situaron las demandas feministas en/desde la lógica de los derechos. Siguiendo con el análisis

histórico descrito por la autora, el movimiento feminista surgió en la revolución francesa, en tanto movimiento de lucha por los derechos de la mujer y la igualdad real y efectiva, donde sus primeras reivindicaciones se recogieron en los Cuadernos de Queja y Reclamaciones redactados en 1789 de la anónima Madame B.B. del País de Caux donde se esclarecía que la representación de las mujeres no podría ser, sino representadas por ellas mismas.

La segunda ola del feminismo se materializa con la lucha combativa de las mujeres sufragistas, se trató de una lucha de ochenta años, tiempo en que las mujeres fueron logrando gradualmente ciertos derechos, tales como: el derecho al voto, el derecho a la educación, al acceso a estudios superiores, a ejercer profesiones, a ganar el mismo salario, etcétera. En el siglo XIX, dice Varela (2018), las mujeres burguesas y proletarias tenían un lugar subordinado, por un lado, con la llegada del capitalismo, las mujeres se incorporaban al trabajo industrial pues se insertaban como mano de obra, aún más barata que la de los hombres. Mientras tanto, en la burguesía, las mujeres se quedaban encerradas en sus casas haciendo trabajos del hogar y de cuidado, en tanto, trabajos no remunerados. Esta ola, dice González (2018), fue ampliamente criticada por las mujeres afrodescendientes, pues sus luchas y demandas no se aplicarían igual entre mujeres blancas y afrodescendientes donde claramente las condiciones estructurales y de opresión se amplifican más profundamente.

Algunos de los objetivos y reivindicaciones conseguidas en la primera y segunda ola del feminismo, a decir con Aguilar (2020), fue el derecho a la mujer a una serie de hasta antes eran prohibiciones: el derecho al voto, el derecho a la educación, el derecho a acceder a estudios superiores, el derecho a elegir cualquier profesión, el derecho a compartir la patria potestad de los hijos (as), el derecho a ganar el mismo salario, etcétera. Mientras que la violencia de género, machismo, opresión y desigualdad producidas/reproducidas en los hogares en tanto espacios privados fueron el nuevo punto de reivindicación en la tercera y cuarta ola feminista, en este contexto han devenido luchas, manifestaciones y movimientos contra las diversas formas de violencia hacia la mujer, incluida la violencia sexual y la prostitución, así como la consecución de la paridad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos.

En este contexto histórico de luchas feministas, buscamos enmarcar que el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres no ha surgido por iniciativa del Estado, sino, más bien, por las luchas y reivindicaciones políticas de las mujeres, materializadas en las cuatro olas históricas y politizadas del feminismo. En este sentido, situamos los *dispositivos*[1] legal-jurídicos a nivel multiescalar (internacional, nacional, local específicamente en Tlaxcala, México) desde donde se ha enmarcado el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres.

Pese a que, en México, así como en otros Estados democráticos, el derecho a participar en política es la forma más común de cómo las sociedades contemporáneas autodeterminan su organización política, el contexto actual de nuestra democracia señala la emergencia de proteger, promocionar y garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, así como de la diversidad sexual. En todo caso, el reconocimiento de sus derechos políticos puede estudiarse desde dos marcos de reconocimiento. El primero, desde la legitimidad normativa que en discurso

[1] Categoría analítica de Michel Foucault entendida como "cualquier cosa que tenga de algún modo la capacidad de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar y asegurar los gestos, las conductas, las opiniones y los discursos de los seres vivientes" (Agamben, 2011, p.22). Es decir, herramientas de carácter jurídico que conforman el entramado legal de una sociedad, proporcionando un marco normativo destinado a salvaguardar los derechos políticos de toda persona.

dice garantizar su derecho, el segundo, desde la práctica u operatividad desde donde se hacen observables las condiciones estructurales, sobre todo patriarcales, que siguen interpelando a las mujeres que buscan participar en política.

El análisis central del presente escrito relaciona el ejercicio de la participación política de las mujeres desde el marco de reconocimiento jurídico que las reconoce como sujetas políticas. En este sentido, se enmarca la pregunta central que guía el escrito ¿Cuáles son los dispositivos legal-jurídicos que sustentan el reconocimiento de la participación política de las mujeres, la protección de sus derechos políticos en ámbito internacional, nacional y estatal, así como las reformas electorales referentes a la adopción de las cuotas y la paridad de género en México? Dicho cuestionamiento se plantea con el fin de problematizar hasta qué punto este diseño legal-normativo diseñado y edificado desde las postrimeras del siglo XVIII, en un contexto donde las mujeres no eran consideradas como sujetas de derechos, han evolucionado en pro de garantizar sus derechos políticos.

NOTA METODOLÓGICA

Metodológicamente se realiza un análisis comparativo desde la vertiente cualitativa con el fin de situar el *corpus iuris*, dispositivos legal-jurídico en adelante, en tanto metáfora de Michel Foucault (1977) quien señala que los mecanismos de tipo discursivo y no discursivo son elementos constitutivos de un dispositivo. En este caso, el autor sitúa a la ley como un elemento importante que compone la red de ese dispositivo y desde aquí, para el caso de este escrito, se enmarca el derecho de participación política de las mujeres en tres ámbitos: internacional, nacional y local que las reconocen como sujetas de derechos políticos. Sin embargo, se problematiza cómo en ámbitos comunitarios se amplifica la desigualdad entre mujeres y hombres y se percibe de forma asimétrica su derecho de participar políticamente. Tlaxcala, si bien, se presenta como el primer ejercicio a nivel de autogobierno de las comunidades dentro del marco jurídico municipal, en el terreno político y en el contexto sociocultural de las comunidades en las que habitan estas mujeres, ellas quedan relegadas a los hogares en tanto espacios privados y estigmatizados al querer contender por un cargo público. En este sentido, el presente escrito busca situar, a nivel multiescalar, los dispositivos legal-jurídicos en el marco de la participación política de las mujeres.

EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Actualmente, existe una diversidad de dispositivos legales-jurídicos que en discurso garantizan el acceso a los derechos políticos de las mujeres. El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) promulgada en 1948 enmarca que toda persona tiene derecho a participar en política en igualdad de condiciones sin discriminación alguna, además, sustenta que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público-político. Este primer dispositivo constituye un precedente significativo en la historia de las mujeres al otorgarles su condición ciudadana. Por su parte, la *Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujeres (Convención Interamericana)*[2], al comprender que el reconocimiento jurídico de las mujeres fomentaba la consolidación de sociedades democráticas, en su artículo 1 reconoce su derecho a participar en política, circunscribiendo:

[2] Suscrita en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá-Colombia, en 1948 y ratificada por México en 1981. Ver en http://www.oas.org/es/cim/docs/CPRW%5BSP%5D.pdf

> *Artículo 1. Las Altas Partes Contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo (Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de las Mujeres, 1948).*

Desde principios de la historia, las mujeres fueron sujetas desposeídas de derechos, sobre todos políticos. Ante esta situación, el artículo anterior surge como una respuesta a las luchas políticas de las mujeres que demandaron el reconocimiento legal de su participación política. Este artículo concierta la aspiración de equilibrar el goce y ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y los hombres en el continente/comunidad americana.

Adicionalmente, la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (CDPM)*[3], reconoce que toda persona tiene derecho a participar en política y claramente enuncia la igualdad de condiciones entre mujeres y hombres para ejercer sus derechos políticos, en sus artículos I, II y III dice:

> *Artículo I. Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.*
> *Artículo II. Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.*
> *Artículo III. Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna (Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, 1952).*

Los artículos anteriores sustentan el reconocimiento jurídico de las mujeres y los hombres al acordar las diversas modalidades en que ellas y ellos tienen la facultad de ejercer sus derechos políticos. Estas modalidades responden a: 1) Su derecho a elegir a un o una candidata del sistema electoral que las y los represente políticamente; 2) Su derecho a que ellas se postulen para ser elegidas y, 3) Su derecho a ejercer funciones públicas. En discurso, estos artículos defienden los derechos políticos de las mujeres al enmarcar que ellas tienen el privilegio de ejercer su participación política, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna. Según el *Diagnóstico de la participación equilibrada de mujeres y hombres en los cargos de elección popular en México: principales resultados de los procedimientos electorales 2015-2016 para la elección de presidencias municipales*, publicadas en la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el 2017, actualmente existen sectores de la población, sobre todo mujeres, que ven afectado el ejercicio de sus derechos, con base en nociones discriminatorias que justifican y perpetúan desigualdad. Los datos que emite este diagnóstico subrayan que en muchas ocasiones este ejercicio pleno de estos derechos se ven afectados por razones de género cuando entre los obstáculos que enfrentan las mujeres se sitúan los roles y estereotipos tradicionales, actitudes machistas contra ellas, discriminación hacia las mujeres o la diversidad sexual, así como la asignación del espacio público a un género (los hombres) y una designación del espacio privado como los hogares a otro (las mujeres).

Por otra parte, se inserta el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pacto Internacional)*[4]. Este instrumento reconoce que el respeto universal y efectivo de los derechos humanos respalda la dignidad inherente de cada individuo. Bajo esta línea, en el marco del disfrute de las libertades y

[3] Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de diciembre de 1952 y ratificada por México en 1981. Ver en: http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/25/pr/pr22.pdf
[4] Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por México en 1981. Ver en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf

el goce de los derechos políticos de las mujeres, se enmarcan los artículos 3, 25 y 26, a la letra dicen:

> *Artículo 3. Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.*
> *Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
> *Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social* (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966).

Con base en lo convenido por el Pacto Internacional, se hace hincapié en el deber del Estado para proteger la igualdad jurídica de mujeres y hombres. En este sentido, se sustenta que las mujeres tienen la facultad de ejercer, sin distinción y discriminación, su derecho a intervenir en los asuntos públicos del Estado. Además, con la finalidad de efectuar lo anterior, instruye la obligación del Estado para gestionar condiciones dignas en las que las mujeres gocen plenamente de sus derechos políticos.

Pese a que, ante la ley, las mujeres son reconocidas como sujetas iguales de derechos, su reconocimiento en los dispositivos legal-jurídicos ya mencionados no ha bastado para salvaguardar el disfrute pleno de sus derechos políticos. Este argumento permite situarnos en el pensamiento de Morales y Hernández (2021), quienes en el marco del reconocimiento de los derechos humanos advierten sobre la existencia de "una redistribución diferencial de reconocibilidad que pone en el centro del análisis las contradicciones y las tensiones que emergen de la concepción democrática contemporánea de los derechos humanos" (p.5).

La postura anterior nos da una oportunidad para situar la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*[5], la cual reconoce que la participación de las mujeres en todas las esferas de la vida es indispensable para el fortalecimiento de sociedades democráticas. En el marco de los derechos políticos de las mujeres, la CEDAW proclama la importancia de que ellas se involucren en la esfera política. Derivado de ello, en breve se adjuntan sus artículos 3, 7 y 8:

> *Artículo 3. Los Estados Partes tomarán en todas las esferas de la vida, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.*
> *Artículo 7. Los Estados Partes tomaran todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, y en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de políticas*

[5] Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1979 y ratificada por México en 1981. Ver en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw_SP.pdf

> *gubernamentales y en la ejecución de estás, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales y c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.*
> *Artículo 8. Los Estados Partes tomaran todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales* (Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 1979).

En persistencia a las situaciones de discriminación que, desde siempre, se han ejercido contra las mujeres, los artículos anteriores conciertan la obligación que tiene el Estado para proporcionar espacios dignos en que mujeres y hombres gocen del privilegio de ejercer plenamente su participación en todos los espacios políticos. Además, con el propósito de salvaguardar los derechos políticos de las mujeres, la CEDAW configura los cimientos para que los Estados adopten acciones afirmativas que busquen modificar los patrones discriminatorios, así como estimular una mayor participación política de las mujeres.

Siguiendo con la CEDAW, se hace necesario incorporar el *Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (COCEDAW)*, argumentando con Pimentel (2012), el COCEDAW tiene como función "*monitorear el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Partes*" (p.147). Es decir, actúa como un mecanismo de vigilancia con respecto a los resultados alcanzados por los países que ratificaron, como es el caso de México, a la CEDAW. En tanto a las funciones que ejerce el COCEDAW, estas se encuentran circunscritas en los artículos 18 y 21 de la CEDAW[6].

Siguiendo con los dispositivos del ámbito internacional, se incorpora la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Para)*[7]. Aquí, se comprende que la violencia contra la mujer constituye una violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales y, a la par, que la eliminación de dicha práctica, en marco de los derechos políticos de las mujeres, es indispensable para el ejercicio de una plena e igualitaria participación política de ellas. En esta dirección, este dispositivo argumenta lo siguiente:

> *Artículo 4. Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden entre otros: f) El derecho a igualdad de protección ante la ley y, i) el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.*

[6] Artículo 18. Los Estados Partes se comprometen a someter al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención y sobre los progresos realizados en este sentido: a) En el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado del que se trate; b) En lo sucesivo, por lo menos cada cuatro años y, además, cuando el Comité lo solicite.
Artículo 21. El Comité, por conducto del Consejo Económico y Social, informará anualmente a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus actividades y podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Parte. Estas sugerencias y recomendaciones de carácter general se incluirán en el informe del Comité junto con las observaciones, si las hubiere, de los Estados Parte (CEDAW, 1979).

[7] Adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, el 9 de julio de 1994 y ratificada por México en 1998. Ver en https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c9/539/112/5c95391121c7b395825466.pdf

> *Artículo 5. Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.*
> *Artículo 8. Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: a) Fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia y el derecho a la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos; b) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, (...), para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer y, f) Ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social (Convención de Belem do Para, 1994).*

Estos artículos ponen en relieve la necesidad de prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer a fin de contribuir en la protección de sus derechos políticos. Este punto da pauta a que los Estados normen la violencia contra las mujeres como una práctica que atenta contra sus derechos políticos y, a su vez, los incita a adoptar medidas específicas las cuales hagan frente a toda práctica de violencia y, por tanto, que equiparen la participación de las mujeres en todas las esferas de la vida, incluida la política.

Si bien es cierto, el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres en el ámbito internacional deviene de las luchas políticas emprendidas por mujeres feministas o bien, sufragistas. No obstante, es fundamental enmarcar que pese a que, hoy día, las mujeres son reconocidas como sujetas iguales de derechos, ellas siguen siendo excluidas de ciertos espacios, particularmente del político. Es decir, el hecho de que ahora las mujeres cuenten legalmente con un reconocimiento jurídico, este no atribuye el ejercicio real de su participación política.

Tomando en cuenta la revisión de los dispositivos legal-jurídicos que enmarcan el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres en el ámbito internacional, a continuación, se inserta el cuadro 1 en el que se recapitula el reconocimiento de la ciudadanía y de los derechos políticos de las mujeres en dispositivos legal-jurídicos en el ámbito internacional (tabla 1).

Tabla 1. El reconocimiento de la ciudadanía y de los derechos políticos de las mujeres en dispositivos legal-jurídicos en el ámbito internacional.

Nombre	Año	Artículos	¿A qué términos llegan?
CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE CONCESIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER	1948	1	Consagra la participación política de las mujeres como un derecho humano que impulsa su acceso en los espacios público-políticos. Dicho artículo, denota la reivindicación del reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres.
CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER	1952	I, II, y III	Enmarcan el derecho de las mujeres a intervenir en los asuntos públicos del Estado en igualdad de condiciones con los hombres y sin ser objetas de discriminación.

Nombre	Año	Artículos	¿A qué términos llegan?
PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS	1966	3, 25, y 26	Exponen la obligación del Estado para proteger los derechos humanos de todas las personas. Es decir, enmarcan el derecho de toda la ciudadanía a participar en política en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna.
CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER	1979	3, 7, y 8	Reconocen la condición jurídica de las mujeres como sujetas de derechos humanos y libertades fundamentales. Además, instruyen al Estado a impulsar medidas apropiadas que estimulen el goce y ejercicio pleno de su participación en política.
CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER	1994	4, 5, y 8	Enmarcan que la violencia contra la mujer vulnera el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres. Por consiguiente, sitúa el reconocimiento y la protección de todos sus derechos instruyendo al Estado a incorporar medidas específicas que promuevan la participación efectiva de las mujeres en la política.

Fuente: Elaboración propia.

En 2011, siguiendo a la ONU-MUJERES (2015), México realizó una reforma en la que los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificadas por nuestro país se elevaron a un rango constitucional[8]. En el marco de la participación política de las mujeres, esta reforma, legalmente significó un gran avance, sin embargo, desde otros marcos de reconocimiento como es el de su interpretación, permitió ubicar que las opresiones que se ejercen contra las mujeres que participan en política se configuran como un elemento común y frecuente.

En el siguiente apartado se conciertan los dispositivos legal-jurídicos que México ha incorporado en su legislación a fin de que mujeres y hombres gocen de forma plena el reconocimiento de sus derechos políticos.

MÉXICO: BASE NORMATIVA EN EL MARCO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES EN EL ÁMBITO NACIONAL

En naciones con regímenes democráticos como la nuestra, la participación política de las mujeres tiene un papel fundamental para la construcción de una democracia consolidada. En México, el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (Diario Oficial de la Federación, 1917) sustenta el reconocimiento de la condición ciudadana de las mujeres. Este artículo, a la letra circunscribe:

> *Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años y, II. Tener un modo honesto de vivir* (CPEUM, 1917, Artículo reformado en 1953 y 1969).

[8] Este argumento se sustenta en el artículo 1, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El término *ciudadanía*, a decir con Valdés (citado por Fassler, 2017), se entiende como "el conjunto de derechos y obligaciones que se adquieren por el mero hecho de pertenecer a una comunidad política" (p.11). Este argumento se cita para poner en relieve que la participación de la ciudadanía se configura como un ejercicio que emana de los Estados democráticos, como es el caso de México. Hasta la fecha, el Estado mexicano ha diseñado, construido, incorporado y adoptado una amplia base normativa en la que reconoce el derecho de mujeres y hombres para ejercer, en condiciones de igualdad y oportunidad, sus derechos políticos. Tales derechos se ubican en el artículo 35, fracciones I, II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, 1917), subrayando que:

> *Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley y, III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país (CPEUM, 1917; Artículo reformado en 1990, 1996, 2012 y 2019).*

Este artículo enuncia las modalidades en que la ciudadanía mexicana tiene derecho a participar en política. Asimismo, promueve el principio de inclusión en la esfera política de nuestro país. Sin embargo, al situarnos en el contexto actual, resulta lamentable que el respeto efectivo de los mismos sea uno de los principales desafíos que enfrentan las mujeres durante el ejercicio de sus derechos políticos.

En relación con el párrafo anterior, se hace hincapié en que el reconocimiento de los derechos políticos de toda la ciudadanía, así como el ejercicio de su participación en los asuntos públicos del Estado fungen como elementos fundamentales para la consolidación efectiva de un sistema democrático. Siguiendo esta línea, México en su artículo 4 Constitucional reconoce la igualdad jurídica de mujeres y hombres. Es decir, su derecho al respeto, la protección y el goce de sus derechos políticos.

Dado a que uno de los propósitos de nuestro país reside en que el disfrute pleno de los derechos políticos sea una realidad para toda su ciudadanía, México se ha comprometido a configurar una base normativa encaminada a normar, limitar, impedir y sancionar toda práctica desigual, discriminatoria y violenta que pretenda vulnerar los derechos políticos de las mujeres.

OTRAS MEDIDAS LEGAL-JURÍDICAS EN EL MARCO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES MEXICANAS

En nuestro país, el alcance del ejercicio de los derechos políticos de los hombres y, en específico, de las mujeres presenta una asimetría gradual. Por un lado, se observa cómo cotidianamente la participación política de las mujeres es limitada y, por el otro, cómo la persistencia de patrones androcentristas condiciona el papel de las mujeres en la esfera política. Con la finalidad de disponer de una amplia base normativa en la que se proteja el ejercicio de la participación política de las mujeres en México, a continuación, se presentan diversos dispositivos legal-jurídicos incorporados y adoptados en México para fortalecer, promocionar y legitimar el reconocimiento de sus derechos políticos. Se hace hincapié en que tales dispositivos responden a reformas electorales en materia de paridad género.

La *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH)*[9] (Diario Oficial de la Federación, 2002) con el objeto de regular y garantizar la igualdad de oportunidades y trato entre mujeres y hombres, así como de enmarcar los lineamientos que orienten a México hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en todas las esferas de la vida, incluida la política, conviene:

> *Artículo 17. La Política Nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en el ámbito económico, político, saludable, social y cultural. La Política Nacional que desarrolle el Ejecutivo Federal deberá considerar los siguientes lineamientos: III. Fomentar la participación y representación política paritaria entre mujeres y hombres (LGIMH, 2006; Artículo reformado en 2022).*
> *Artículo 35. La Política Nacional propondrá los mecanismos de operación adecuados para la participación paritaria entre mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas (LGIMH, 2006; Artículo reformado en 2022).*
> *Artículo 36. Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones: I. Favorecer el trabajo parlamentario con la perspectiva de género; II. Garantizar que la educación en todos sus niveles se realice en el marco de igualdad entre mujeres y hombres y se cree conciencia de la necesidad de eliminar toda forma de discriminación; III. Evaluar por medio del área competente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la participación paritaria entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular; IV. Promover la participación y representación paritaria entre mujeres y hombres dentro de las estructuras de los partidos políticos; y V. Fomentar la participación paritaria de mujeres y hombres en altos cargos públicos (LGIMH, 2006; Artículo reformado en 2022).*

La igualdad entre los géneros es un principio rector en nuestro país, por consiguiente, en dichos artículos se enmarca el por qué es fundamental que hombres y mujeres participen en los asuntos públicos del Estado. Asimismo, su contenido sustenta que la participación política de las mujeres es de vital importancia para la legitimación de nuestra democracia, por ende, promueve el liderazgo de las mujeres mediante el acceso y la ejecución de medidas especiales o bien, acciones afirmativas.

En materia de los derechos políticos, de acuerdo con la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED)* (Diario Oficial de la Federación, 2003), toda persona mexicana tiene derecho a la igualdad de oportunidades y trato digno. Cabe mencionar que la presente ley se creó con el objeto de prevenir y eliminar toda forma de discriminación que busque vulnerar los derechos políticos de hombres y, en particular, de las mujeres. Para tal efecto, en sus artículos 2 y 9 subraya:

> *Artículo 2. Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar todos aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán, garantizarán e impulsarán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de las personas particulares en la eliminación de dichos obstáculos (LFPED, 2003; Artículo reformado en 2023).*
> *Artículo 9. Con base en lo establecido en el artículo primero constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley se consideran como discriminación, entre otras: VIII. Impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas o de cualquier otra índole y, XI. Negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los*

[9] Reformado el 2 de agosto de 2006.

> *casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables (LFPED, 2003: Artículo reformado en 2014).*

Con base en lo expuesto, se evidencia la obligación de México para promover la libertad e igualdad como principios fundamentales de nuestra democracia, además, se plantea la necesidad de que el Estado disuada toda práctica discriminatoria que pretenda atentar contra el ejercicio efectivo de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana. Algo a destacar sobre esta ley consiste en su contribución para impulsar la igualdad sustantiva de mujeres y hombres no solo en el espacio político, sino en todas las esferas de la vida privada.

RUMBO A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA IGUALDAD SUSTANTIVA EN LOS ESPACIOS POLÍTICOS: LA ADOPCIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS EN MÉXICO

En tanto a la incorporación de acciones afirmativas en la normatividad mexicana, se hace necesario destacar dos momentos. El primero, se ubica en la adopción de las *cuotas de género*[10] y, el segundo, presenta la introducción de la *paridad de género*[11] en nuestro país. Como primera instancia, desde la última década del siglo XX hasta la primera década del siglo XXI, México adopto las cuotas de género a fin de promover una mayor participación política de las mujeres[12]. Estas cuotas fueron incorporadas a través de diversas reformas incorporadas en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)* (Diario Oficial de la Federación, 1990)[13] circunscribiendo a la letra:

> *Artículo 175, fracción 3. Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular (COFIPE, Artículo adicionado en 1993).*
> *Artículo 22. Los partidos políticos nacionales consideraran en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género (COFIPE, Artículo adicionado en 1996).*
> *Artículo 175-a. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género (COFIPE, Artículo adicionado en 2002).*
> *Artículo 175-b. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político (COFIPE, Artículo adicionado en 2002).*
> *Artículo 175-c. 1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que, en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de*

[10] Desde el pensamiento de Luna (2013), las cuotas de género se conciben como "una medida concreta para dar respuesta a las asimetrías que existen entre mujeres y hombres en los espacios de toma de decisión y, concretamente, en los órganos de representación" (p. 12).
[11] Para Peña (2015), la paridad de género es "una medida definitiva que reformula la concepción del poder político concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido entre hombres y mujeres como premisa de la condición humana universal" (p. 2).
[12] Argumentando con González, Gilas y Báez (2016), la inclusión de las cuotas de género en México surge como una respuesta a la Campaña Nacional de Acciones Afirmativas "Ganando Espacios". Dicha campaña deviene de la lucha política de las mujeres efectuada en 1992.
[13] Derogado, el 23 de mayo de 2014.

> *registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública. 2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes. 3. Quedan exceptuadas de lo señalado en los numerales 1 y 2 del presente artículo las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo (COFIPE, Artículo adicionado en 2002).*
>
> *Artículo 219. 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. 2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido (COFIPE, Artículo adicionado en 2008).*
>
> *Artículo 220. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas por género distinto, de manera alternada (COFIPE, Artículo adicionado en 2008).*

Los artículos anteriores muestran una cronología sobre las reformas electorales en materia de género que México adopto durante el periodo 1993-2008. Como ya se mencionó, estas reformas responden al nombre cuotas de género. Con el propósito de recapitular su contenido, a continuación, se anexa el siguiente cuadro (tabla 2).

Tabla 2. Cronología de las cuotas de género en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en México.

Año	Artículo	Resoluciones coyunturales
1993	175 (fracción 3)	Recomienda el acceso de las mujeres a la vida política del país mediante su postulación a cargos de poder público, específicamente, en las candidaturas a diputaciones y senadurías.
1996	5 (fracción XXII)	Recomienda a los partidos políticos la incorporación de más mujeres en las candidaturas a diputaciones y senadurías especificando, en esta ocasión, que las listas electorales se conformen por un 70/30 por género.
2002	175-a	Se norma que las listas electorales a las diputaciones y senadurías de los partidos políticos no deben exceder de un 70% por género.
2002	175-b	Se obliga a los partidos políticos a integrar sus listas de representación proporcional por segmentos de tres candidaturas, especificando que, en los tres primeros segmentos de cada lista debe haber una candidatura de género distinto.
2002	175-c	Se le otorga la facultad al entonces Instituto Federal Electoral de sancionar a los partidos políticos para cumplir con las peticiones de los artículos 175-a y 175-b. Dicha sanción consiste en la negativa del registro de candidaturas a diputaciones y senadurías de los partidos políticos quedando exentas únicamente las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso democrático.
2008	219	Cambia el porcentaje de incorporación a las listas de candidaturas para diputaciones y senadurías, estableciendo ahora la obligación de los partidos políticos para constituir sus listas en un 60/40 por género. Solo las candidaturas de mayoría relativa quedan exentas de esta petición.

Año	Artículo	Resoluciones coyunturales
2008	220	Se establece que los partidos políticos deben integrar sus listas de representación proporcional deben integrarse por cinco segmentos de cinco candidaturas, señalando que, como mínimo debe haber dos candidaturas de un mismo género por segmento.

Fuente: Elaboración propia.

La incorporación de estas reformas, desde el marco normativo, indicó un avance importante en la historia del sistema político de nuestro país y, por su puesto, en la historia de las mujeres. Eventualmente, las mujeres lograron ser reconocidas como sujetas políticas a través de legislaciones nacionales que enmarcan su derecho a participar en la esfera política (Medina y Márquez, 2010; Vélez, 2021; Portillo y Bonilla, 2020; Escalante y Ávalos, 2020). Pese a que la participación política de las mujeres es reconocida como un derecho, diversas investigaciones se han centrado en señalar que el Estado por medio de sus dispositivos legales no es susceptible a garantizar el ejercicio real y efectivo de las mujeres en los centros de poder (Luna, 1994; Bareiro, 1996; Medina y Márquez, 2010; Portillo y Bonilla, 2020; Lizárraga, 2018).

Ante esta situación, nos hemos cuestionado sobre cuál es el papel del Estado para generar las condiciones en las que el ejercicio de su participación se ejecute de manera libre y pacífica. Desde el discurso democrático, se sigue señalando la obligación del Estado para asegurar, proteger y garantizar el goce pleno de los derechos políticos de las mujeres y los hombres. Si bien, esto sustenta el papel que el Estado debería ejercer, no obstante, las múltiples formas de opresión que los partidos políticos practican contra las mujeres enmarcan la deuda que el Estado tiene con ellas, esta es, la ejecución real sobre su compromiso para lograr que la participación política que ejercen las mujeres deje de ser simulada. Profundizando sobre el compromiso del Estado para proporcionar un mejor panorama en el que las mujeres hagan uso de sus derechos políticos, a continuación, se presenta el segundo momento.

En 2014, la paridad de género logró incorporarse en la nación como un principio constitucional[14]. Como primer antecedente, el artículo 41 de la CPEUM fue reformado desde una perspectiva de género, enmarcando que:

> *Artículo 41, fracción I, párrafo dos. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio de poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular (CPEUM, 1917; Artículo reformado en 2014 y 2019).*

Sin importar el momento de la historia en el que nos situemos es innegable que, por mucho tiempo, la participación política de las mujeres ha sido limitada. Con la finalidad de promocionar la paridad de género se ha buscado promover el acceso equitativo de mujeres y hombres en cargos de elección popular. Es decir, que ellas y ellos tengan derecho a incorporarse en los espacios políticos en igualdad de oportunidad, es decir, en un 50/50 por género. Adicionalmente,

[14] Se hace hincapié en que la adopción de la paridad de género en México enmarco el final de las cuotas de género en 2014, proporcionando que el COFIPE fuera abrogado. Como remplazo al mismo, se creó la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

en el mismo año, entraron en vigor leyes como la *Ley General de Partidos Políticos (LGPP)* y la *Ley General de Instituciones* y *Procedimientos Electorales (LGIPE)*[15]. Argumentando con Peña (2015), tales leyes constituyen una ampliación al estatuto de la ciudadanía. Por un lado, la LGPP sitúa la obligación de los partidos políticos para proporcionar una participación efectiva de mujeres y hombres en los cargos de poder público y, por el otro, la LGIPE sustenta los criterios mínimos en los puestos de candidaturas para que las mujeres que busquen contender un cargo de elección popular lo hagan en igualdad de oportunidades, tratos y resultados con los hombres.

Con el objetivo de regular las disposiciones constitucionales de los partidos políticos nacionales y locales, en materia de la paridad de género, la LGPP conviene los siguientes artículos:

> *Artículo 3. Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática, la igualdad sustantiva entre niñas, niños y adolescentes, y garantizarán la participación paritaria en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidaturas.* (LGPP, 2014; Artículo reformado en 2020).
> *Artículo 25, inciso r. Son obligaciones de los partidos políticos: r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales* (LGPP, 2014).

El contenido de estos estos artículos establece el deber de los partidos políticos para promover la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en los espacios de poder público-político. Se hace hincapié en que, al normarse como un deber, el cumplimiento de este se concibe como una prerrogativa obligatoria.

Ahora bien, con el fin de establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales en el marco de la paridad de género, la LGIPE argumenta, en sus artículos 7, 232, 233 y 234, lo siguiente:

> *Artículo 7, numeral 1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular (LGIPE, 2014).*
> *Artículo 232, numeral 4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros (LGIPE, 2014; Artículo reformado en 2020).*
> *Artículo 233. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a Ayuntamientos y Alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución (LGIPE, 2014; Artículo reformado en 2020).*
> *Artículo 234. 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista; 2. En el caso de las diputaciones, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo electivo y, 3. Tratándose de las senadurías, la lista deberá encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. (LGIPE, 2014; Artículo reformado en 2020).*

Con el fin de alcanzar el fin último de la democracia se requiere que los hombres y, en particular, las mujeres gocen de manera plena y efectiva sus derechos humanos, es decir, que obtengan el

[15] Tanto la LGPP como la LGIPE fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 23 de mayo de 2014.

reconocimiento real, más no simulado, de su derecho a la igualdad jurídica en todos los espacios de la vida. Con base en esto, los artículos anteriores muestran la forma en que el Estado, mediante la adopción de la paridad de género, pretende lograr una participación y representación igualitaria de mujeres y hombres en la vida política de nuestro país.

En 2019, argumentando con Ramos (2019), el Senado de la República aprobó el decreto por el que se reformaron diversos artículos en la CPEUM. Este hecho, dio auge a la adaptación de nuevas reformas en materia de la paridad de género o como ahora tiende a denominarse, *paridad en todo*. Dicho término hace alusión al derecho de la ciudadanía para acceder a todos los espacios políticos en condiciones de igualdad y oportunidad. Tal argumento se sustenta con los siguientes artículos:

> *Artículo 35, fracción II. Son derechos de la ciudadanía: II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación* (CPEUM, 1917; Artículo reformado en 2012 y 2019).
> *Artículo 53, párrafo 2. Para la elección de los 200 diputados y diputadas según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones* (CPEUM, 1917; Artículo reformado en 1977, 1986, 2016 y 2019).
> *Artículo 56, párrafo 2. Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos* (CPEUM, 1917; Artículo reformado en 2019).
> *Artículo 94, párrafo 8. La ley establecerá la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género* (CPEUM, 1917; Artículo reformado en 2019).
> *Artículo 115, fracción I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado* (CPEUM, 1917; Artículo reformado en 2019).

Como ya se había señalado, estos artículos sustentan el derecho de toda persona a acceder en oportunidades equitativas a todos los espacios políticos. Además, en respuesta a las múltiples opresiones que viven las mujeres en los espacios políticos, se sustenta la obligación de los partidos políticos para alcanzar la representación sustantiva de las mujeres en nuestro país. En términos breves, estas reformas pretenden que, en los tres poderes del Estado, en los tres órdenes de gobierno, en los organismos autónomos, así como en la postulación de candidaturas para cargos de elección popular de los partidos políticos, la ciudadanía participe en un 50/50 por género y, en específico, que las mujeres contiendan en mayor proporción espacios políticos en el ámbito nacional, estatal y local.

Como se puede inferir, México dispone de una amplia base normativa donde, desde el discurso democrático, reconoce a toda su ciudadanía como sujetos iguales de derechos. Es decir, que otorga a mujeres y hombres el derecho a contribuir en la toma de decisiones del Estado, así como a intervenir en los asuntos públicos del mismo. Se hace hincapié en que la revisión de los dispositivos legal-jurídicos del ámbito nacional permitió ubicar las medidas especiales por medio

de las cuales México busca promocionar el acceso de las mujeres en la vida política del país. Aunado a ello, a continuación, se adjunta un cuadro en el que en términos breves se reduce lo enmarcado por estos dispositivos [Ver Tabla 3].

Tabla 3. México: Dispositivos legal-jurídicos del ámbito nacional en donde se reconoce y promueven los derechos políticos de las mujeres.

Nombre	Año	Artículos	¿A qué términos llegan?
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MÉXICANOS	1917	34, 35, 36, 53, 56, 94 y 115	Reconoce el derecho a la autonomía ciudadana de los hombres y las mujeres en el país. Por consiguiente, sustenta que votar, ser votados/as y asociarse libremente y de forma pacífica en los asuntos públicos de la nación corresponden a prácticas asociadas con el reconocimiento de sus derechos políticos. Además, sitúa la paridad de género como un principio constitucional que promueve la integración y el acceso de las mujeres, en igualdad de condiciones que los hombres, en todos los espacios de poder público.
LEY GENERAL PARA LA IGUALDAD ENTRE LAS MUJERES Y LOS HOMBRES	2006	17, 35 y 36	Sustenta que la igualdad entre mujeres y hombres es un principio establecido a nivel internacional. Por tanto, dichos artículos incitan a que la nación mexicana adopte y desarrolle medidas con el propósito de que el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía logre efectuarse de manera efectiva.
LEY GENERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN	2003	2 y 9	A fin de eliminar las situaciones de discriminación y promover el principio de igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de sus derechos políticos, estos artículos denotan el deber de los poderes públicos de la nación para promover las condiciones necesarias que gestionen un real y efectivo ejercicio de los derechos humanos de la población. Además, dan cuenta de que situaciones quebrantan los derechos políticos de la ciudadanía
LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS	2014	3 y 25	Exponen la obligación de los partidos políticos para garantizar que mujeres y hombres ejerzan sus derechos políticos desde el principio de la paridad. Lo anterior con el objeto de lograr una participación paritaria en México.
LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	2014	7, 232, 233 y 234	Enmarca los derechos y las obligaciones de toda la población ciudadana. Además, enmarcan el compromiso de los partidos políticos para preservar que hombres y mujeres efectúen sus derechos políticos en igualdad de oportunidades y trato. Con el propósito de que la petición anterior sea cumplida, se sustenta la facultad del INE y organismos locales para sancionar a los partidos políticos que no cumplan con el principio de paridad.

Fuente: Elaboración propia.

Tras presentar los dispositivos legal-jurídicos con los que cuenta la nación mexicana para proteger los derechos políticos de la ciudadanía y, en particular, para promocionar el ejercicio de la participación política de las mujeres, en seguida, se da a conocer el compromiso que tiene el estado de Tlaxcala con las mujeres para la protección de derechos políticos.

TLAXCALA: MARCO LEGAL DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES EN EL ÁMBITO ESTATAL

El estado de Tlaxcala se encuentra ubicado en la región central de la nación mexicana y ocupa una extensión territorial de 3,996.6 kilómetros cuadrados, lo cual representa el 0.2% del territorio nacional (INEGI, 2016). Conforme a su división territorial, el ITE (2022) subraya que la entidad tlaxcalteca se integra por 60 municipios y 393 comunidades, las cuales en términos político-administrativos convierten al estado en un laboratorio político interesante con altas posibilidades y oportunidades de estudio.

Según datos censales de 2020, en Tlaxcala somos 1,342,977 habitantes (INEGI, 2021). Del total de personas que residen en la entidad 693,083 son mujeres y 649,894 son hombres. Lo anterior da cuenta que las mujeres integran el 51.6% de la población total que habita en Tlaxcala, mientras que los hombres representan el 48.4%. En cuanto a la población rural que habita en espacios comunitarios de la entidad, el Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027 de Tlaxcala (2022) subraya que hasta 2020 se registraron un total de 223,100 habitantes. Cabe mencionar que de esta población 113,829 son mujeres. Es decir, en Tlaxcala las mujeres rurales representan, por un lado, el 51.02% de la población rural en las comunidades y, por otro lado, el 8.48% de la población total que habita en el estado.

A decir con INMUJERES (2007), todas las sociedades estructuran y construyen su cultura en torno a la diferencia sexual de los individuos que la conforman. Lo anterior tiende a determinar el destino de las personas, atribuyéndoles ciertas características y significados a las acciones que unas y otros deberán desempeñar y que se han construido socialmente. Para el caso de los ámbitos comunitarios, a pesar de que las mujeres con sus luchas y exigencias han logrado acceder a la esfera pública, todos los espacios territoriales y, en particular, el comunitario las siguen sometiendo a un rol doméstico. Es decir, que pese a las múltiples funciones que ellas ejercen, su entorno siempre las percibirá como quienes pertenecen a la esfera privada, o bien a la vida pasiva/doméstica. Este punto pone en relieve que, generalmente, las mujeres ejercen su participación en espacios asignados para ellas, es decir, en aquellos sitios en los que se requiere del cuidado, la limpieza, la cocina, la costura, la belleza, entre otros. En la vida comunitaria, el acceso de las mujeres a la esfera pública está determinado por los roles y estereotipos de género. En este contexto estructural se edifica un marco normativo institucional. Fundamentando con el artículo 43 de la CPEUM, el estado de Tlaxcala es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos. Tal reconocimiento da pauta a la obligación de la entidad para reconocer, proteger y asegurar el goce pleno de los derechos políticos de hombres y mujeres. Siguiendo esta línea, la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (CPELST)* (Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 1918) enmarca que la soberanía de Tlaxcala reside esencial y originariamente en el pueblo, es decir, que son los y las tlaxcaltecas quienes poseen el poder público.

Continuando con la CPELST, esta reconoce el disfrute de los derechos humanos de toda persona que habite en el estado. Es decir, sitúa el derecho a la igualdad jurídica de hombres y

mujeres. Ahora bien, en el marco del reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, en sus artículos 21 y 22 pacta:

> *Artículo 21. El voto es la prerrogativa de todo ciudadano, es la forma concreta y práctica del sufragio universal, libre, secreto y directo (CPELST, 1918; Artículo reformado en 2008).*
> *Artículo 22. Son derechos políticos de los ciudadanos: I. Votar en las elecciones populares del Estado; II. Poder ser votado y registrado como candidato por partido político o de manera independiente para ocupar cargos de elección popular, o ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, si reúne los requisitos que la ley establezca. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determinen las leyes aplicables; III. Asociarse libremente para participar de forma pacífica en los asuntos del Estado y, IV. Participar conforme a las leyes de la materia en las consultas populares, plebiscitarias y de referéndum. (CPELST, 1918; Artículo reformado en 2015).*

Al ubicarnos en lo convenido por la CPELST, encontramos el derecho de la ciudadanía tlaxcalteca para participar en los asuntos públicos de la entidad. Lo anterior nos muestra las formas básicas en que las mujeres y hombres pueden ejercer sus derechos políticos en el estado, los cuales se sintetizan en: su derecho a elegir a un representante político para un cargo de poder público, a postularse como representante político, a ser parte de organismos gubernamentales, así como a participar mediante peticiones en la formulación de políticas públicas. Se hace hincapié en que el ejercicio de estos derechos cimienta la legitimidad de un sistema democrático.

Con el objeto de seguir promoviendo los derechos políticos de las mujeres y regular el cumplimiento de estos en la entidad, la *Ley de Instituciones y Procedimientos para el Estado de Tlaxcala (LIPE-ET)* (Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 2015) sustenta el derecho de la ciudadanía tlaxcalteca a ejercer sus derechos políticos bajo los principios de universalidad e igualdad de derechos. Vinculado a este punto, en breve se circunscriben los siguientes artículos:

> *Artículo 10. Los partidos políticos y las coaliciones garantizarán la igualdad de género en proporciones de cincuenta por ciento en candidaturas propietarias y suplentes en las elecciones ordinarias y extraordinarias de diputados locales y de ayuntamientos; del mismo modo, dicha igualdad deberá cumplir las planillas de candidatos independientes a los ayuntamientos. Las fórmulas de candidatos deberán ser integradas por personas del mismo género. Las listas por el principio de representación proporcional se integrarán de manera alternada con candidaturas de género distinto. Ningún partido político o coalición excederá del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género (LIPE-ET, 2015; Artículo reformado en el mismo año).*
> *Artículo 171. La propaganda de campañas electorales que difundan los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrá más límite que el respeto a las personas, candidatas o candidatos, autoridades, instituciones y valores democráticos. Asimismo, se abstendrán de incurrir en actos u omisiones que constituyan violencia política en contra de las mujeres (LIPE-ET, 2015; Artículo reformado en 2016).*

Una característica de estos artículos se basa en el reconocimiento de las mujeres como sujetas políticas. En tal sentido, que en ellos se pacta el derecho a la igualdad como un factor esencial para la consolidación democrática. Aunado a ello, aquí se enmarca la obligación de los partidos políticos para que estos permitan y promocionen el ejercicio de la participación política de las mujeres, en igualdad de oportunidades con los hombres, sin discriminación alguna. Para este fin, se norma la violencia contra las mujeres como una práctica que vulnera el ejercicio de sus derechos políticos, además, otorga la facultad de sancionar a todo aquel que pretenda disuadir el cumplimiento del principio de paridad durante las jornadas electorales que se efectúen en Tlaxcala.

Continuando con la promoción de la participación de las mujeres en la esfera política del estado, se incorpora la *Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Tlaxcala (LIMH-ET)* (Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 2012). Este dispositivo tiene como base asegurar un trato digno y respetuoso, así como proporcionar a hombres y mujeres la oportunidad de ejercer sus derechos políticos en condiciones igualitarias mediante la disuasión de toda práctica discriminatoria y desigual que pretenda condicionar sus derechos políticos. Con el propósito de lograr estos términos, establece lo siguiente:

> *Artículo 18. La política de igualdad entre mujeres y hombres; que desarrollen los entes públicos y privados en el Estado, deberá establecer las acciones conducentes para lograr la igualdad en los ámbitos económico, político, social y cultural* (LIHM-ET, 2012).
> *Artículo 32. Los entes públicos, en el ámbito de su competencia, generarán los mecanismos necesarios para garantizar la participación equitativa entre mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas* (LIHM-ET, 2012).

Estos artículos enmarcan la obligación del estado de Tlaxcala para proteger, asegurar y garantizar el ejercicio de los derechos de su ciudadanía en la esfera política. Es decir, sustentan que el estado debe desarrollar acciones oportunas que den paso al disfrute/goce pleno de los derechos políticos de toda persona en la entidad. Esto con la finalidad de impulsar el cumplimiento efectivo de la igualdad jurídica de mujeres y hombres.

Por último, con el objeto de prevenir, eliminar y sancionar toda forma de discriminación que se ejerza contra las mujeres, así como de promover y garantizar su derecho a la igualdad de oportunidades y trato, se inserta la *Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Tlaxcala (LPED-ET)* (Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 2013). Aquí, se reconoce el derecho a participar en política de las mujeres como un derecho humano fundamental, por consiguiente, concierta la prohibición de prácticas discriminatorias y la adopción de medidas que *beneficien el ejercicio de los derechos políticos de las mismas.*

> *Artículo 8, fracciones VIII y IX. Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades. Se consideran prácticas discriminatorias: VIII. Impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas o de cualquier otra índole y, IX. Negar o condicionar el derecho de participación política, y específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos (LPED-ET, 2013).*
> *Artículo 18. Los poderes públicos del Estado, los municipios y los órganos autónomos adoptarán las medidas que tiendan a favorecer la igualdad de oportunidades y de trato, y a prevenir y eliminar las formas de discriminación que atenten contra la dignidad humana (LPED-ET, 2013).*

La participación política se configura como un derecho universal. Este reconocimiento otorga la oportunidad de que los hombres y, en especial, las mujeres tengan derecho a incursionar a todos los espacios de la esfera política. Aun cuando este punto muestra un panorama idóneo para los sistemas democráticos, el hecho de que, hoy día, las mujeres que participan en política sigan enfréntense a múltiples opresiones argumenta una perspectiva distinta a la que el discurso democrático nos describe. Con el propósito de localizar las situaciones en que la participación política de las mujeres puede ser vulnerada en Tlaxcala, se incorporan estos artículos. Asimismo, se estable la adopción de medidas como una opción a través de la cual el estado puede salvaguardar la integridad de las mujeres en todas las esferas de la vida.

Siendo conscientes de la importancia y necesidad de que nuestro país y, en particular, el estado de Tlaxcala de un seguimiento real a la protección de los derechos políticos de las mujeres, así como a la promoción de su participación política, a continuación, se anexa un cuadro en el que se sintetizan las peticiones insertadas por la entidad en el marco del reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres (tabla 4).

Tabla 4. Tlaxcala: Dispositivos legal-jurídicos del ámbito estatal que reconocen y promocionan los derechos políticos de las mujeres.

Nombre	Año	Artículos	¿A qué términos llegan?
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA	1918	21 y 22	Sustentan que el voto es la prerrogativa de la ciudadanía tlaxcalteca. Además, sustentan otras formas en que mujeres y hombres pueden participar en los asuntos públicos de la entidad, como su derecho a postularse como candidatas electorales.
LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE TLAXCALA	2015	10 y 171	Sitúa que los derechos políticos son universales para toda la población ciudadana de Tlaxcala. Por tanto, enfatiza que garantizar la paridad de género en los espacios políticos es un deber de los partidos políticos. Además, a fin de que los derechos políticos de la ciudadanía sean respetados y de evitar la vulneración de los mismos, promueve el ejercicio de universalidad e igualdad como valores democráticos.
LEY DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES PARA EL ESTADO DE TLAXCALA	2012	18 y 32	Enmarca que el estado se rige bajo la política de igualdad. Por consiguiente, estos artículos plantean la necesidad de estimular acciones que logren alcanzar la igualdad en los espacios políticos. Asimismo, instruye a los entes públicos del estado a generar mecanismos que garanticen el ejercicio equitativo de los derechos políticos de toda la población ciudadana.
LEY PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ESTADO DE TLAXCALA	2013	8 y 18	Dado a que la discriminación es un factor que logra violar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, este artículo establece que impedir la participación equitativa de las mujeres en asociaciones políticas y condicionar su ejercicio de participación son prácticas discriminatorias las cuales están normadas y pueden ser sancionadas.

Fuente: Elaboración propia.

Una demanda para la consolidación real de sociedades más justas e igualitarias se localiza en el derecho de las mujeres para participar de forma plena en la vida política. Esto, desde el marco operativo, permite observar que, en la actualidad, nosotros como parte de sociedades contemporáneas seguimos presentando patrones androcéntricos atribuibles de estructuras patriarcales-tradicionales. Esta situación, en todas las esferas de la vida, ha generado coyunturas que posicionan a las mujeres como sujetas subordinadas.

Siguiendo a Vásquez y Córdova (citados por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2012), el ejercicio de los derechos políticos contiene elementos de asimetría y

discriminación incluso desde una base normativa. Del argumento nace nuestro interés por desarrollar una revisión analítica en torno a los dispositivos legal-jurídicos internacionales, nacionales y estatales que reconocen a las mujeres como sujetas de derechos políticos. Esta revisión pone énfasis un lado a través del cual se configuran los derechos políticos, es decir, enmarca el compromiso del Estado para generar las condiciones en que el ejercicio de la participación política de las mujeres se efectúe desde principios como la igualdad y la libertad, así como su compromiso para normar medidas que sancionen el actuar discriminatorio y violento de actores y organizaciones políticas.

CONSIDERACIONES FINALES: HACIA LA EDIFICACIÓN DE DISPOSITIVOS LEGALES-JURÌDICOS DESDE LA BASE DEL FEMINISMO COMO FILOSOFÍA Y PRÁCTICA POLÍTICA

A lo largo del escrito nos hemos posicionado en subrayar que los movimientos feministas y las reivindicaciones consolidadas en sus olas se han encargado de cuestionar estructuras políticas, legales e institucionales edificadas en desde sistemas como el patriarcado que han buscado perpetuar la opresión y exclusión de las mujeres frente a los hombres. En tanto, estamos convencidas de que la edificación de los dispositivos legales-jurídicos en tanto marcos en deconstrucción deben diseñarse en/desde el feminismo en tanto filosofía y práctica política que históricamente se ha encargado de buscar la igualdad, la equidad, la libertad, la autonomía de las mujeres.

Claramente, el patriarcado es un sistema encarnado estructuralmente desde donde se han pensado los dispositivos legal-jurídicos que enmarcan el derecho a participar en política de las mujeres. A decir con Pérez (2022), el autorreconocimiento de los derechos políticos politizados por las mismas mujeres es producto de un largo proceso histórico que implica, por un lado, la propia exigencia de ellas y, por el otro, un conjunto de modificaciones normativas que han conseguido deconstruir estas luchas (tabla 5).

Tabla 5. Dispositivos legal-jurídicos que reconocen los derechos políticos de las mujeres en el ámbito internacional, nacional y estatal.

	Nombre	Año	Artículos	Estatus
PLANO INTERNACIONAL	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer	1948	1	En vigor
	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	1952	I, II, y III	En vigor
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966	3, 25, y 26	En vigor
	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	1979	3, 7, y 8	En vigor
	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer	1994	4, 5, y 8	En vigor
PLANO NACIONAL	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	1917	34, 35, 41, 53, 56, 94 y 115.	En vigor
	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	1990	5, 175-a, 175-b, 175-c, 219 y 220	Abrogado
	Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación	2003	2 y 9	En vigor
	Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres	2006	35 y 36	En vigor
	Ley General de Partidos Políticos	2014	3 y 25	En vigor
	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	2014	7, 232, 233 y 234	En vigor
PLANO ESTATAL	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala	1918	21 y 22	En vigor
	Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Tlaxcala	2012	18 y 32	En vigor
	Ley Para Prevenir y Erradicar la Discriminación para el Estado de Tlaxcala	2013	8 y 18	En vigor
	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala	2015	10 y 171	En vigor

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, en este último apartado se reflexiona, desde el marco de reconocibilidad operativa, que tan efectivos han resultado los dispositivos situados frente al ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en México. Para esto, se hace hincapié en el pensamiento de Estévez (citada por Morales y Hernández, 2021), quien sustenta que los derechos humanos y, por tanto, políticos poseen un carácter dual. Siguiendo con la autora, sitúa que el discurso universal de los derechos, por una parte, opera como una forma de dominación y, por la otra, como la articulación de nuevas posibilidades/oportunidades, desde donde las luchas, demandas y opresiones que se viven cotidianamente dejan en entredicho el reconocimiento legal-jurídico de tales derechos. Es bajo este último punto como, a continuación, se presentan las siguientes conclusiones.

Como punto inicial, se identifica que la base normativa que sustenta el reconocimiento legal de las mujeres fue diseñada/pensada desde las necesidades de los hombres. Esto entonces deja en

claro el por qué el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres se sigue vinculando con opresiones discriminatorias y violentas que vulneran o restringen el disfrute pleno su participación política. Además, se ubica que los espacios políticos fueron construidos por estructuras androcéntricas, lo cual se relaciona con las limitaciones que cotidianamente se ejercen en la vida política de las mujeres. Tales limitaciones son: la falta de reconocimiento de sus derechos políticos, la discriminación de género, el establecimiento de estereotipos de género que condicionan la forma en que ellas deben participar, así como el hecho de que sigan siendo desposeídas de sus propios derechos.

Notoriamente, los puntos anteriores muestran que la democracia en México aún se encuentra lejos de consolidarse. Por lo cual, el Estado sigue trabajando para lograr alcanzar la igualdad jurídica de hombres y mujeres. Esto, además, da paso al por qué es necesario que los gobiernos adopten otras medidas para promocionar la participación política de las mujeres. En este marco, se sitúan la incorporación de las acciones afirmativas. En tanto a estas medidas se reconoce el carácter temporal-coyuntural que poseen.

Como último punto, se hace hincapié en que, a nivel normativo, las mujeres han logrado diversos avances significativos, sin embargo, desde el goce de sus derechos, se establece un panorama desafortunado para ellas. En este sentido, se subraya la necesidad de que el Estado no solo haga mejoras a su base normativa, sino que también se comprometa en conjunto con la sociedad a darle un seguimiento real al cumplimiento de las leyes, así como a trabajar en la deconstrucción de sociedades estructuradas desde sistemas de dominación hegemónica a fin de conformar un entramado fuerte y capaz de disuadir toda forma de violencia y discriminación que se ejerza contra las mujeres y la población en general.

REFERENCIAS

Agamben, Giorgio. (2011). ¿Qué es un dispositivo? *Revista Sociológica, 26* (73), 249-264.

Aguilar, Nani. (2020). Una aproximación teórica a las olas del feminismo. *Femeris,* 5 (2), 121-146. https://e-revistas.uc3m.es/index.php/FEMERIS/article/view/5387/3806?fbclid=IwAR0JbE4DnuvjXY-aVZZpzS4CGrCoRfYe1_D5M4UMR1uWlA8rbMs8llauYCM

Bareiro, Line. (1996). *Las recién llegadas: Mujeres y participación política.* Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) (1990, agosto 15). Diario Oficial de la Federación. Reformado, México.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) (2008, enero 14). Diario Oficial de la Federación. Reformado, México.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2017). Diagnóstico de la participación equilibrada de mujeres y hombres en los cargos de elección popular en México: principales resultados de los procedimientos electorales 2015-2016. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_050.pdf

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2012). *Reporte sobre la discriminación en México 2012: Derechos Políticos.* México: CONAPRED.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, febrero 5). Diario Oficial de la Federación.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (1918, diciembre 11). Periódico Oficial del estado de Tlaxcala, México.

De Miguel, Ana. (2011). *Los feminismos a través de la historia.* Demófilo Editorial. https://web.ua.es/es/sedealicante/documentos/programa-de-actividades/2018-2019/los-feminismos-a-traves-de-la-historia.pdf

Escalante, Sonia y Ávalos, Rosa. (2020). Derechos políticos de las mujeres en una sociedad democrática. *Vivat Academia-Revista de Comunicación,* (152), 117-130.

Fassler, Clara. (2007). *Desarrollo y participación política de las mujeres.* Editorial Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Argentina.

Femenías, María Luisa. (s.f.) Los derechos de la mujer y la ciudadana de Olympes de Gouges. Universidad Nacional de la Plata. http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/los-derechos-de-la-mujer-y-de-la-ciudadana.pdf

Foucault, Michel (1977). El juego de Michel Foucault en entrevista publicada en *Revista Ornicar* (10), 62-93. https://derecho.aulavirtual.unc.edu.ar/login/index.php

González, Gabriela. (2018). Cartografías del feminismo. *Cognita,* (1), 61-75. https://www.cognita.online/_files/ugd/57ab8c_49eb5390466d4f17bf41c4884245f869.pdf

González, Manuel; Gilas, Karolina y Báez, Carlos. (2016). *Hacia una democracia paritaria: La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas.* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

INMUJERES. (2007). *El impacto de los estereotipos y los roles de género en México.* http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100893.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI) (2016). *Conociendo Tlaxcala.* Aguascalientes, México: México.

Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI) (2021). *En Tlaxcala somos 1 342 977 habitantes: Censo de Población y Vivienda 2020* [Comunicado de prensa].

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Tlax.pdf

Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE) (2022). *Memoria Electoral: Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 y Proceso Electoral Extraordinario 2021*. Tlaxcala, México: Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. *https://itetlax.org.mx/assets/pdf/memElect/11.pdf*

Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Tlaxcala. (2012, diciembre 10). Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. Reformada, México.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala (2015, septiembre 3). Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, Reformada, México.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. (2003, junio 11). Diario Oficial de la Federación. Reformada, México.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014, mayo 23). Diario Oficial de la Federación. Reformada, México.

Ley General de Partidos Políticos. (2014, mayo 23). Diario Oficial de la Federación. Reformada, México.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. (2006, agosto 2). Diario Oficial de la Federación. Reformada, México.

Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Tlaxcala. (2013, diciembre 6). Reformada, Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, México.

Lizárraga, Adriana. (2018). *La demanda de las mujeres de participar en igualdad de condiciones y sin violencia en la vida política de sus comunidades*. S. Alonso. Dirección General de Política Criminal y Vinculación en Materia de Delitos Electorales. México.

Luna, José A. (2013). Prólogo. En *Cuotas de género: Visión comparada.* TEPJF. México.

Luna, Lola. (1994). *Estado y participación política de las mujeres en América Latina: Una relación desigual y una propuesta de análisis*. Tercer Mundo Editorial. Colombia.

Medina, Adriana y Márquez, Ruth. (2010). *La participación política de las mujeres: De las cuotas de género a la paridad*. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. México.

Morales, María J. y Hernández, Mario A. (2021). Introducción. Derechos humanos y democracias contemporáneas. *Cognita,* (6), 4-11. https://www.cognita.online/_files/ugd/57ab8c_d1212836b32e462ea74c64348840b1a1.pdf

ONU MUJERES. (2015). *Los derechos políticos de las mujeres y cómo defenderlos*. Eds. Naciones Unidas para la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres. México.

Organización de las Naciones Unidas (1952, diciembre 20). Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer. https://www.oas.org/dil/esp/convencion_sobre_los_derechos_politicos_de_la_mujer.pdf

Organización de las Naciones Unidas (1979, diciembre 18). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women

Organización de los Estados Americanos. (1948, mayo 2). Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer https://www.oas.org/dil/esp/convencion_interamericana_sobre_concesion_derechos_politicos_a_la_mujer.pdf

Organización de los Estados Americanos. (1994, junio 9). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html

Organización de Naciones Unidas (1966, diciembre 16). Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights

Peña, Blanca O. (2015). *Reforma política electoral en México: La paridad de género en candidaturas a cargos de elección popular*. Reformas Políticas en América Latina. Estados Unidos.

Pérez, Lizbeth. (2022). Las mujeres y la paridad en México: ¿Nuevos retos para la participación política? *Cognita,* (8), 17-32. https://www.cognita.online/_files/ugd/57ab8c_3fa34be0087e436a84130a0d741ea39b.pdf

Pimentel, Silvia. (2012). *El rol de la CEDAW en la construcción de la ciudadanía de las mujeres*. Comisión Interamericana de las Mujeres. México.

Portillo, Aldair y Bonilla, Jimena. (2020). *Mujeres en política: Hacia la reivindicación de los derechos políticos-electorales*. *Revista de Derecho, 41* (1), 275-279.

Ramos, Dulce. (2019). *#Paridad de género en todo*. Ed. Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género. México.

Varela, Nuria. (2018). *Feminismo para principiantes*. España: B.S.A. https://www.icmujeres.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Historia-Feminismo.pdf

Vélez, Liliana. (2021). Evolución de los derechos políticos de las mujeres. *De IURE, 3* (1). https://revistas.uaz.edu.mx/index.php/deiure/article/view/1042/975

Artículo

Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356
https://iuscomitialis.uaemex.mx
Vol. 7, núm. 13 (enero-junio 2024), pp. 35-61
Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Derecho

La reinserción social, análisis jurídico y su estudio desde la seguridad ciudadana

Social reintegration, legal analysis and its study from the perspective of citizen security

Rodolfo Téllez Cuevas
https://orcid.org/0000-0001-8063-027X
Universidad Autónoma del Estado de México.
Centro Universitario Nezahualcóyotl.
rtellezc@uaemex.mx

Itzel Jazmín Castillo Castillo
https://orcid.org/0009-0002-3797-061X
Universidad Autónoma del Estado de México.
Centro Universitario Nezahualcóyotl.
castilloitzeljazmin@gmail.com

Resumen: La reinserción social es un tema asociado a la seguridad y las acciones delictivas, sin embargo, hay muchos claroscuros sobre si realmente funciona en la realidad. El hecho es que no, por eso necesitamos analizarla desde una metodología jurídica y enfocada al ámbito de la seguridad ciudadana, que es el modelo ideal para poderla hacer realidad. ¿Por qué la reinserción social no ha tenido el éxito que se prevé desde la misma Constitución Política? Simplemente, porque la legislación federal y las estatales (más la del estado de México por una omisión jurídica sobre el tema y lo grave de la inseguridad) son obsoletas y carentes de abordar el tema. La seguridad ciudadana si opera con voluntad política y con leyes adecuadas a la reinserción social, será una de las soluciones, y por eso urgen las reformas al ejecutivo y crear leyes concretas.

Palabras clave: Reinserción social, sistema penitenciario, delincuencia, seguridad ciudadana, seguridad pública.

Recepción: 29 de octubre de 2023
Aceptación: 19 de marzo de 2024

Abstract: Social reintegration is an issue associated with security and criminal actions, however, there are many uncertainties about whether it really works. The fact is not, that is why we need to analyze it from a legal methodology focused on the field of citizen security, which is the ideal model to make it a reality. Why has social reintegration not been as successful as envisaged by the Constitution itself? Simply, because federal and state legislation (plus that of the state of Mexico due to a legal omission on the subject and the seriousness of insecurity) are obsolete and lack of address to the issue. Citizen security, if it operates with political will and with laws appropriate to social reintegration, will be one of the solutions, and that is why reforms to the executive and the creation of concrete laws are urgently needed.

Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Key Words: Social reintegration, penitentiary system, delinquency, citizen security, public safety.

INTRODUCCIÓN. CONTEXTO HISTÓRICO DE LA REINSERCIÓN SOCIAL

Iniciamos mencionando que los métodos de análisis del presente serán el histórico, jurídico y comparativo puesto que la reinserción, a pesar de existir literatura al respecto, consideramos que no se ha abordado desde el ámbito legal y que además se llega a confundir ***a quién le compete desarrollarla*** y en este sentido llegamos al foro donde se ha desarrollado hasta el momento: la seguridad. Y desde esta óptica entramos en otro esquema confuso, que desde este momento desentrañamos: ¿de qué seguridad hablamos, pública o ciudadana? Evidentemente de la Seguridad Ciudadana. Así la *reinserción social* como un fenómeno de acuerdo con Núñez (2012, p. 4), Paredes Blanco, Lemus Fernández y Rodríguez Vilaú (2015, p. 278) se ha estudiado desde finales del siglo XIX en Argentina y España, e incluso en el país del cono sur se hablaba de acciones ***post-penitenciarias*** (Núñez, 2012, p. 7) y que fue un jurista a principios del siglo XX, Jorge H. Frías Molina[1], quien se interesó sobre el tema[2]. Núñez ha estado pendiente de este personaje por su gran aporte de los patronatos privados en la integración de instituciones que favorezcan a los excarcelados para su reintegración social, la:

> *…figura de Jorge H. Frías, reconocido jurista especializado en Derecho Penal y problemáticas postpenitenciarias, quien para 1918 impulsa la creación del Patronato de Liberados y Excarcelados de la Capital Federal. Esta institución, de carácter privado, se propone la readaptación de 'los egresados de las cárceles' a la sociedad, procurándoles trabajo y medios de subsistencia al salir de la prisión, asimismo, también asiste a la familia de los condenados durante el tiempo que éstos se encuentran privados de su libertad" (Núñez, 2007, p. 1).*

De acuerdo con este pensamiento –el de Jorge Frías- la tarea de la reinserción estaba asentada en el papel que las instituciones privadas pudieran tener en ella y por eso recurrió a la figura del *patronato* con toda una estructura bien definida y sistematizada encargada de vislumbrar y dar seguimiento a las personas próximas a dejar los lugares de reclusión, por eso "remarca la necesidad que los patronatos sean conformados por instituciones privadas que cuenten con la cooperación de los poderes públicos" (Núñez, 2007, p. 21), pues tras un análisis Frías consideró que los patronatos y/o el apoyo estatal (toma como ejemplo Estados Unidos) fueron un fracaso. La experiencia de dicho abogado argentino dio sus frutos cuando en 1918 fundó la primera institución sobre el tema de la reinserción social: Jorge H. Frías "fundó y dirigió durante casi medio siglo la primera institución de reinserción social de los egresados de las prisiones: el Patronato de Liberados y Excarcelados de la Capital Federal." (Núñez, 2018: 743). La reinserción social busca la adaptación y el "desarrollo integral, que (es la) finalidad de la reinserción, el sentenciado debe estar en el medio que pueda influir más favorablemente en él, mejorar su condición y propiciar un retorno conveniente, lo cual puede hacerlo en un centro cercano o no a su domicilio ordinario." (Amparo, 2011).

[1] Sobre este personaje de relevancia diremos retomando a lo que escribió Núñez sobre un esbozo que realizó del comentado abogado: "Jorge Hipólito Frías, hijo de Domingo Antonio del Corazón de Jesús Frías y García y Emilia Molina y Pinto, nació el 30 de enero de 1879 en Buenos Aires…" fue doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires y desarrolló una vida profesional muy fructífera (juez de instrucción y gran reformista de la legislación penal). (Núñez, 2018, pp. 747, 751, 752, 754).

[2] Ya en 1909 se creó el primer *Patronato de Excarcelados y de Menores Delincuentes* o *Abandonados* y hubo algunos analistas jurídicos (Luis Pizarro, Ana M. Careaga, y María Noel Acosta) en el presente siglo que han estudiado la figura del patronato como principal institución vinculada a la reinserción social en Argentina (Núñez, 2018, p. 745. Notas 7-9).

¿QUÉ ES LA REINSERCIÓN SOCIAL?

Partiendo desde su estudio de la lengua y la literatura la reinserción social debe ser entendida de cierta forma, por eso consultaremos qué nos refiere la Real Academia Española de la Lengua. Consultando el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* la ***reinserción*** es la "Acción y efecto de reinsertar" (RAE, 2023) y ***reinsertar*** equivale a: volver a insertar o volver a "integrar en la sociedad a alguien que estaba condenado penalmente o marginado" (RAE, 2023). Por otro lado, ***insertar*** viene de la palabra latina "*insertāre*: injerir", que implica "incluir, introducir algo en otra cosa" (RAE, 2023). La reinserción social también se aprecia desde los órdenes sanitarios como el de las adicciones y con un enfoque cognitivo sustentado en la rehabilitación de la persona desde la familia (Correa-Pérez, et al, 2023) y también hay diversas fuentes de investigación que le dan el tinte a la reinserción y la reinserción social como multidisciplinaria. Por el ámbito legal, que es el que nos importa, la reinserción social obedece más al ámbito de

> *…la etapa de compurga de una sentencia dictada en contra de una persona por haber cometido alguna conducta antisocial, y evidentemente, tipificada como delito de conformidad con el sistema penal mexicano, tomando en consideración que en dicho estudio se ven involucradas diversas materias como el derecho penal, la criminología y la criminalística, y por ende, el derecho penitenciario (Arenas y Bastida, 2022, p. 2).*

Así tenemos que la reinserción social está vinculada al área jurídico-punitivo, por lo que el tema pilar de la misma se da cuando se trasgrede la ley penal en la tipificación de un delito, por lo que el delito es la clave de todo: si no hay delito, no hay sanción y por ende si no hay sanción no existe la persona condenada y privada de su libertad, para que durante el proceso de su omisión de libertad, la idea es que durante su estancia en los debidos recintos penitenciarios cumpla no solo con la sociedad sino también esté listo para reintegrarse a esa misma sociedad que él con su conducta fracturó al delinquir (Arenas y Bastida, 2022, p. 3). Esta parte vinculada a los derechos penal y penitenciario será parte de nuestro análisis posterior. Por todo lo anterior, debemos entender que la reinserción social es:

> *…la obligación que tiene el Estado de garantizar a los individuos privados de su libertad, los mecanismos que les permitan reintegrarse a la sociedad mediante el trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte, por lo que el sistema penitenciario de la entidad ofrece a los internos, seguridad jurídica, legalidad, vida digna y ética social, con el propósito de que las personas sancionadas con reclusión y puestas en libertad, eviten la reincidencia de actos ilícitos (Programa, 2023, p. 1).*

LA REINSERCIÓN SOCIAL EN EL DERECHO MEXICANO

Como vemos, esta categoría se puede analizar desde el ámbito jurídico y la óptica de la seguridad ciudadana. Nuestra Constitución Federal en ***2008*** incorpora en el ***artículo 18*** el término de ***reinserción social*** paralelo al de **readaptación** que implicará "la idea central es la vuelta del liberado a la sociedad" (Adato Green y Peláez Ferrusca, 2021, p. 521). Es así como las mismas autoras parafrasean a Jorge Ojeda Velázquez (Adato y Peláez, 2021, pp. 521 y 522), nos dicen que reinserción "significa volver a encauzar al hombre delincuente dentro de la sociedad que lo vio cometer un delito". Otro lado, la psicóloga Diana Patricia Villanueva Gómez (2020) nos dice que la reinserción "tendrá como referencia, específicamente, a la gente que ha cumplido una condena en prisión (siendo o no culpables) y que ahora se encuentran en libertad". Constitucionalmente, en su segundo párrafo del artículo 18 Constitucional establece que la reinserción social como un modelo que está ligado al sistema penitenciario mexicano e incluso

lo ve como un fin a lograr. Exalta dicho numeral constitucional que como parte del sistema penitenciario los insumos que incluyen a éste para el logro de la reinserción serán el respeto a los derechos humanos, al trabajo, la capacitación en torno a la educación y la salud, sin descartar al deporte de la persona (Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, DOF, 2023) que se encuentra privada de su libertad y que está próxima a egresar del centro penitenciario para volver a ese medio social, económico, familiar y demás vinculados a dicha persona. Si hay una reinserción adecuada se prevé para que no vuelva a delinquir, como punto teleológico de aquélla. El fenómeno de reinserción social se vincula también con los derechos humanos existiendo variedad de pensadores que abordan esta categoría al análisis. Lo anterior lo comentamos debido a algunos trabajos que se han dado en torno al tema y por ello seleccionamos los que nos parecen más idóneos para este trabajo.

Cuadro 1. Autores que abordan la reinserción social en México.

#	Año	Autor	Argumentación	Temática	Observaciones
1.	2019	Luis Raúl González Pérez	Está asociada a los derechos humanos en el sentido de que se estima el no volver a delinquir por parte de la persona	La reinserción es un derecho humano	
2.		Comisión Nacional de Derechos Humanos	La reinserción es parte de los derechos humanos y en especial del excarcelado	La reinserción es un derecho humano	
3.	2020	Diana Patricia Villanueva Gómez	Es una referencia a las personas que han cumplido su sentencia y obtienen su libertad	Es un tema de psicología jurídica	
4.	2021	Victoria Adato Green y Mercedes Peláez Ferrusca	Que el liberado vuelva a la sociedad de la que forma parte	Derecho de ***Ejecución*** Penal y Penitenciario	Recogen un sentido jurídico ante la nueva concepción postpenitenciaria
5.		Sergio García Ramírez	La reinserción social sustituye a la readaptación social y es obligación del Estado, un derecho para quien delinquió	Orden penal constitucional	No es parte de un sistema de seguridad ciudadana
6.		Ernesto Enríquez Rubio	Es parte del sistema penitenciario y debe privilegiarse la reinserción	Sistema penitenciario	
7.		Roberto Ochoa Romero	Es un mandato constitucional, por lo tanto, es tarea del Estado	Orden penal constitucional	
8.		Miguel Ontiveros Alonso	La reinserción es un fin de la pena así entendida a nivel internacional	Derecho humano internacional	
9.		Nelly Montealegre Díaz	Es de interés público que va en contra de delitos hacia las mujeres en específico y la trata de personas	Problema de delitos en contra de las mujeres	Su enfoque se centra en la ciudad de México y al ámbito sexual

#	Año	Autor	Argumentación	Temática	Observaciones
10.		Ruth Villanueva Castilleja	La reinserción: derecho constitucional y parte de la reintegración social y familiar de adolescentes	Derechos constitucionales y humanos de los adolescentes	Se retoman los criterios internacionales al respecto
11.		Alejandro Carlos Espinosa	También en el derecho militar la reinserción se orienta hacia "la sociedad, aprovechando el tiempo de intercambio para lograr, en lo posible, que el sentenciado una vez liberado, respete la ley y sea capaz de proveer sus necesidades."	La incluye el derecho militar	
12.		Eduardo Rojas Valdez	No se cumple por la neutralización debido a las "elevadas sanciones" del sistema penal	Sistema penal	
13.		Luis Rodríguez Manzanera	Es parte de los 5 ejes del Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024	Política pública	La reinserción social se da con el cumplimiento de la pena

Fuente: Elaboración propia con base en CNDH (2019); Villanueva Gómez (2020); Sergio García Ramírez y Olga Islas de González Mariscal (Coords.) (2021). *La justicia penal en México. Balance de dos décadas (2000-2020).* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.

OTRAS CONNOTACIONES DE LA REINSERCIÓN SOCIAL

Como hemos podido apreciar, la reinserción social tiene una serie de connotaciones diversas, lo cual la hacen tener cierta acotación en las áreas médica y psicológica, social, laboral, de los derechos humanos, el derecho penal; y detalladamente por parte de compromiso estatal de revalorar a la persona en el ámbito social, económico, psicológico, familiar, laboral y en especial en aquellos contextos donde se desenvuelva la persona. También hay un vínculo con la materia de seguridad ciudadana, ya que la persona –ya enfocándonos al aspecto de la persona excarcelada- que nos permite ahondar más en qué es y/o qué debemos entender por reinserción social.

Para otros (Aguillón y Ascencio, 2021), la reinserción social debe entenderse a través de un objetivo que está centrado en actividades de índole multiculturales y deportivas que formarán dicho objetivo: "consiste en que, a través del desarrollo de actividades escolares, laborales, culturales, deportivas y recreativas, bajo el acompañamiento de diversas disciplinas, las personas privadas de la libertad puedan reinsertarse a la sociedad" (Aguillón y Ascencio, 2021, p. 25). Estos autores manifiestan que a pesar de los esfuerzos gubernamentales por la implementación de la reinserción social exitosa los resultados son magros (Aguillón y Ascencio, 2021, p. 25) aun con la inclusión de que la reinserción está implícita en los derechos humanos (Aguilón y Ascencio, 2021, p. 29). De igual forma, la formación de institutos *ex profeso* para defender la reinserción social de las personas excarceladas[3] no ha dado los resultados esperados.

[3] Un ejemplo en el estado de Hidalgo se hicieron propuestas de la *Comisión Estatal de Derechos Humanos* y mejorar los "centros de reinserción social y cárceles distritales" (Aguillón y Ascencio, 2021, p. 29), y estos fueron: 1) Separación

También el estado de México en 2015 estableció un programa de Reinserción social, a través de su área de transferencia fiscal (Programa, 2015) que tenía como objetivo: "Contribuir a la disminución de los índices de criminalidad y reincidencia delictiva en el Estado de México (en) las personas privadas de su libertad" (Programa, 2015, s/f) y teniendo a la reinserción como parte final de varios procesos que inician con prevenir y pasa a un ámbito intermedio como la readaptación, para terminar con la reinserción. Y por lo tanto ponderó dicho programa (Programa, 2015) que la reinserción es obligatoria para el Estado quien debe garantizar aquellos mecanismos la reintegración a la sociedad, y para ello haría uso del trabajo, la capacitación, educación, salud y deportiva. Esto estará centrado en el papel que juegue el sistema penitenciario y que se evite la reincidencia delictiva de aquéllos (Programa, 2015). Los principales logros de este programa fueron los siguientes:

1. Fomento a la cultura de la legalidad, respeto y civilidad;
2. Programa de Prevención de la Antisocialidad y Reinserción Social, donde se atendieron actividades recreativas, artísticas, deportivas y culturales;
3. También se dio atención a jóvenes en estado de vulnerabilidad con eventos regionales de corte artístico, deportivo y de capacitación en artes y oficios; y,
4. Se atendieron como parte integral, el desarrollo familiar donde hubo una política de interactividad de niños, jóvenes y padres de familia.

No queremos dejar pasar que hay estudios de la reinserción social, pero desde la perspectiva de la reincidencia delictiva y una estrecha relación con el sistema penitenciario (Márquez Guzmán, 2020, pp. 15-19), lo cual estará más cercano. Dicho todo éste análisis, ***debemos definir que la reinserción social*** es un proceso del desarrollo evolutivo que desarrolla una persona que ha sido privada de su libertad y que al momento de reintegrarse a la sociedad cuenta con las herramientas necesarias para poder volver a ser parte de la sociedad civil; y ese proceso es responsabilidad del Estado, que será el encargado de ponderar, durante y posteriormente a su permanencia en el centro penitenciario y tras su liberación, cuáles serán los mecanismos de seguimiento, auxilio y supervisión excarcelaría de esa persona.

Como se mencionó al inicio, uno de los métodos de análisis es el jurídico y por lo tanto consideramos pertinente y hasta urgente hacer un estudio e interpretación sobre la legislación

de acuerdo al género; 2) Satisfacer las necesidades personales en los espacios de permanencia; 3) Las internas que sean madres deberán contar con un espacio adecuado para tener durante su estancia a sus hijos; 4) Cumplir con el informe de las condiciones de los hijos de las mujeres privadas de la libertad; 5) Capacitar al personal penitenciario en materia de derechos humanos; 6) Capacitar a los internos en materia educativa, laboral, deportiva y médica; 7) Fomentar los valores la legalidad y el Estado de Derecho en los internos; 8) Realizar acciones en beneficio de los internos con discapacidades; 9) Tener derecho a la información de los internos sobre la vida externa, mediante las tecnologías en horarios definidos; 10) Realizar análisis periódicos para "verificar la gobernabilidad que existe en los Centros Penitenciarios"; 11) Combatir la corrupción, la extorsión, el abuso y los malos tratos a los internos en los centros penitenciarios, como atribución de la Secretaría de Seguridad Pública; 12) Disponer de un instrumento de medición del impacto de la reinserción social, con datos duros y reales; 13) Realizar ajustes de reubicación de la población de los centros penitenciarios y poder controlar y disminuir la sobrepoblación; y con ello, la construcción nuevo centro penitenciario para la entidad (Hidalgo); y, 14) La Comisión estatal implementara cursos, talleres, pláticas, conversatorios, conferencias cuyos temas sean "la defensa, protección, promoción y difusión de los derechos humanos, los cuales serán dirigidos a la población penitenciaria, al personal administrativo y operativo de los centros": basado en un cuadro de Aguillón y Ascencio (2021, pp. 29, 30) y el *Diagnóstico penitenciario. Primer semestre 201,* extraído de CDHEH (2019). *Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos, Un modelo de Reinserción Social.* México.

aplicable y/o que regula la reinserción social y de esta forma hacer un balance sobre el papel que el derecho juega en esta importante tarea estatal; por eso abordaremos los marcos legales de la reinserción social y la seguridad ciudadana (más adelante). El estado de México es un caso sui géneris debido a que como veremos los gobiernos hasta el momento en que se escribe el presente trabajo no han tenido interés en realizar una actualización jurídica sobre la reinserción limitándola a un simple ordenamiento administrativo (Chiapas a pesar de no contar con una ley, dispone de un Código al respecto). Apelando a la idea de que vivimos en un Estado de Derecho y la reinserción social es un derecho, en aquella entidad al parecer habría que decírselo a los responsables de ello. Iniciaremos en el ámbito federal para pasar a las leyes locales, en ambas categorías (la reinserción social y seguridad ciudadana).

MARCO LEGAL DE LA REINSERCIÓN SOCIAL EN MÉXICO

La legislación aplicable a la Reinserción Social en nuestro país debemos atenderla desde dos ámbitos, el Federal y el local, considerando preponderantemente al estado de México.

Ámbito Federal

En este espacio tendremos las tres normas legales más importantes que incluyen a la reinserción social, las que a continuación ubicamos e interpretaremos su contenido a fin de ir *desmenuzando* la esencia de aquella categoría (reinserción social): 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y, 3.- Ley Nacional de Ejecución Penal. Pasemos a su análisis.

Esquema 1: Marco Legal de la Reinserción social.

Reinserción social	Ámbito federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
		Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
		Ley Nacional de Ejecución Penal
	Ámbito estatal	Los estados cuentan con leyes *ex profeso*, sólo Chiapas con un código y el estado de México un reglamento
		Reglamento de los centros preventivos y de readaptación social del estado de México

Fuente: Elaboración propia.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En su artículo 18, párrafos 2º., 6º., y 7º., se establece a la reinserción social como parte del sistema penitenciario, y en especial el 2º., argumenta que se organizará dicho sistema con los pilares siguientes: derechos humanos, trabajo, la capacitación, la educación, salud y el deporte, los cuales serán los medios para que se logre la reinserción social. Ésta tendrá dos objetivos o expectativas: a) que la persona sentenciada –después de egresar del centro penitenciario- se reintegre a la sociedad; y, b) la procuración de que no vuelva a reincidir delictivamente. Por lo que respecta al 6º., párrafo la reinserción deberá ser parte continuada a las medidas legales aplicadas a los adolescentes privados de su libertad. Es decir, que las medidas sancionadoras dentro del sistema penitenciario deberán ser un conjunto de acciones encaminadas a preparar al interno para que después, una vez excarcelado, pueda (a través de la reinserción social) reintegrarse social y familiarmente. Y en el último párrafo, el 7º., se refiere a los mexicanos que se hallen privados de

su libertad en el extranjero "podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social…".

Deduciendo, hay tres supuestos en el artículo 18 Constitucional y los tres párrafos donde se habla de nuestro tema: 1) Es el resultado de una serie de acciones llevadas por el privado de la libertad en los centros de penitenciarios, y por ende, el *puente* ya una vez en libertad para la reintegración del excarcelado; 2) Está enfocada hacia el adolescente que ha compurgado su pena y para que se reintegre a la sociedad y su familia; y, 3) Operará como meta de los reos que se encuentren en el extranjero privados de su libertad, para los mismos fines que los dos supuestos antes señalados. Es decir, que la reinserción social desde la óptica constitucional no es un fenómeno y/o acciones que se den dentro de la injerencia del derecho penitenciario y menos aún al sistema penitenciario mexicano, sino más bien esas acciones están encaminadas para que la reinserción suceda tras el encarcelamiento.

Cuadro 2: Aportes a la Reinserción Social desde la Constitución Federal.

Artículo	Aportes	Observaciones
18	Parte del sistema penitenciario	Se aspira a ello, una vez que a egresado del sistema
	Es una meta para lograr fuera del ámbito penitenciario	El ex sentenciado ante la sociedad
	Los medios están en: derechos humanos, trabajo, la capacitación, la educación, salud y el deporte	-0-
	Objetivos: reintegración y evitar la reincidencia	-0-
	Un objetivo específico son los adolescentes	-0-
	También aplica la solicitud de extradición de sentenciados en el extranjero para que cumplan sus sentencias en el país	Bajo los lineamientos de reinserción

Fuente: Elaboración propia.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta ley que regula a nivel federal las facultades y atribuciones de las secretarías de Estado (dependientes del Poder Ejecutivo Federal) y son dos artículos: el **27 fracción VII Quáter**, y **30 Bis fracción X**, los cuales analizaremos a continuación. El **artículo 27** que faculta a la ***Secretaría de Gobernación*** en su **fracción VII Quáter** a elaborar "(…) y ejecutar los programas de reinserción social y apoyo a las personas que hayan cumplido con su sentencia y sean puestas en libertad": por lo tanto es Gobernación la responsable de llevar a cabo la actividad de reinserción social, es decir, que es una función elementalmente no judicial sino administrativa, propia de la administración pública federal y en este sentido sale del ámbito de la prevención del delito, sino más bien le atañe a la administración pública. En el **artículo 30 Bis fracción X** de la misma ley se faculta a la ***secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana*** para organizar y

> *…dirigir actividades de reinserción social y supervisión de la libertad condicional, así como las relativas a la supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional al proceso de conformidad con la normatividad aplicable en la materia y en coordinación con las autoridades competentes.*

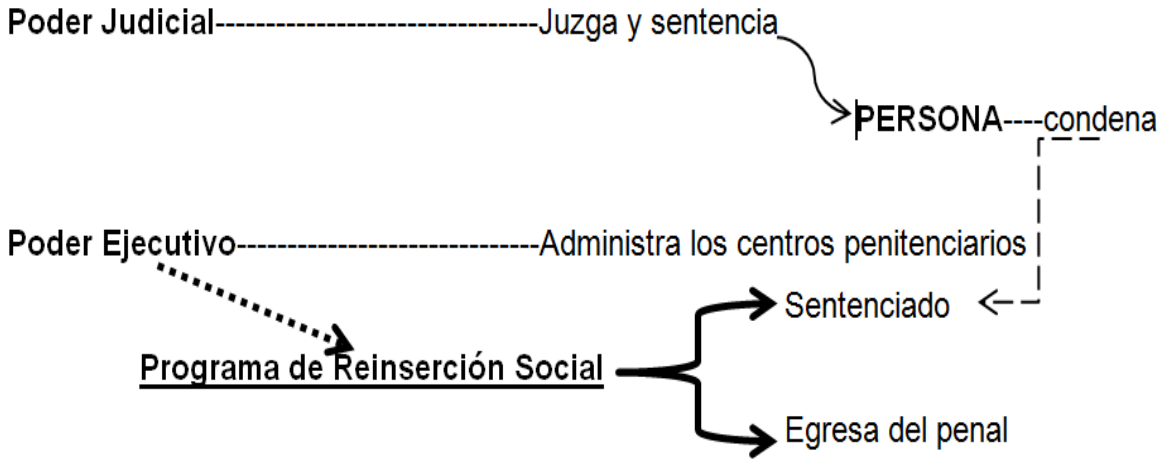
Cuadro 3: Aportes a la Reinserción Social por parte de la Administración Pública Federal (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Artículo	Aportes	Observaciones
27	Faculta a la Secretaría de Gobernación a crear programas de reinserción social	La reinserción social es vista como una meta propia del poder ejecutivo. ***No se judicializa***
30 Bis	La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, es la responsable de organizar y *dirigir las actividades* de reinserción social	-0-
-0-	La reinserción **NO ES UNA FUNCIÓN JUDICIAL**, sino ***EJECUTIVA***	Enfocada a dos contextos: el administrativo (sistema penitenciario) y al ejecutivo, que busque la reintegración al entorno social

Fuente: Elaboración propia.

Coligiendo de lo anterior, diremos que la reinserción le compete al poder ejecutivo y no al judicial; razón por la cual, si el ejecutivo es el que administra el sistema penitenciario, se aplica la estrategia de planeación y ejecución: la primera le compete a la Secretaría de Gobernación y la subsecuente a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Cuadro 4: Aplicación de la Reinserción social por el Poder Ejecutivo.



Fuente: Elaboración propia.

Ley Nacional de Ejecución Penal

Esta ley es la que aborda con amplitud la reinserción social, por lo que la analizaremos con el siguiente cuadro.

Cuadro 5: Análisis de los artículos referentes a la Reinserción Social en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

#	Artículo	Fracción	Contenido	Observaciones
1	1	III	Uno de los objetos de la ley es la regulación de los medios para el logro de la reinserción	-0-
2	3	XXIV	El artículo enmarca un Glosario: así el Sistema penitenciario que realiza las acciones para que el sentenciado al salir se reinserte socialmente y no delinca	Las acciones penitenciarias deben estar encaminadas a la reinserción, misma que ya no le compete al sistema penitenciario
3	4	11º. Párrafo	Es la restitución "del pleno ejercicio de las libertades…" una vez dado el cumplimiento a una sanción penal y teniendo en cuenta los derechos humanos de la persona	Principio rector del sistema penitenciario
4	7	4º. Párrafo	Se establece una coordinación[4] interinstitucional, que será la encargada de diseñar e implementar los programas para la reinserción social	-0-
5	13	IV	Es obligación de las personas sentenciadas colaborar con los *supervisores de libertad* en el cumplimiento del proceso de reinserción social	-0-
6	14	1er. párrafo	Las autoridades penitenciarias organizarán actividades y acciones para *procurar* la reinserción de los sentenciados e internos	-0-
7	15	II	Una de las funciones de las autoridades penitenciarias es la efectiva realización de los programas de reinserción social	-0-
8	36	6º., párrafo	Participación de las mujeres sentenciadas y con hijos o embarazadas, deberán participar en las actividades de reinserción social	-0-
9	37	3er. párrafo	Hay medidas de vigilancia que se ajustan a un plan de actividades que pretenda lograr la reinserción social de los sentenciados	-0-
10	54	VII	El traslado internacional de mexicanos sentencia-dos en el extranjero y de extranjeros con sentencia en México, debe de contribuir con la reinserción	-0-

[4] La coordinación estará formada por las Secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de Economía, de Educación Pública, de Cultura, de Salud, del Trabajo y Previsión Social. La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Y las homónimas en las entidades federativas (Art. 7, párrafo 2º., de la misma ley).

#	Artículo	Fracción	Contenido	Observaciones
11	72	-0-	Las bases organizativas del sistema penitenciario deberán tener como meta el logro de la reinserción social y son: derechos humanos, el trabajo y capacitación, educación, salud y deporte	Son los mismos elementos que se fijan desde el artículo 18 Constitucional
12	89	-0-	Los tipos de capacitación a los sentenciados serán "acordes a los fines de la reinserción social" y con base al Plan de Actividades de la persona privada de la libertad	Serán competentes para ello la federación y las entidades
13	91	1er. Párrafo	La naturaleza y fin del trabajo, como parte de los prolegómenos de la reinserción social es uno de los ejes para el logro de ésta: debe garantizar el reintegro al mercado laboral	-0-
		2º. Párrafo, fracción II	Definición de trabajo y su participación dentro del centro penitenciario, en actividades productivas sin remuneración como fin de la reinserción	-0-
14	92	IV	El trabajo tendrá bases mínimas donde se convocará al sector privado para que participe en el logro de la reinserción social	-0-
13	98	1er. párrafo	Definición de las actividades laborales sin remuneración: es "la modalidad a través de la cual las personas privadas de la libertad realizan actividades de servicios generales para la higiene, operación, mantenimiento y conservación del Centro Penitenciario"	Trabajo no remunerado en el interior del penal, como parte del sistema de reinserción
14	144	IV	El juez de Ejecución podrá sustituir la pena privativa de libertad cuando a través del programa de reinserción *en libertad* y esto sea soportado por la autoridad penitenciaria o supervisora que considere conveniente que el sentenciado ya no es un riesgo social	Hay diversos programas para evaluar al sentenciado y que pueda ser puesto en libertad y la reinserción es uno de ellos
15	146	VI	Se pedirá la solicitud de preliberación, cuando la pena sea irrelevante y se cumpla con los fines del programa de reinserción y el sentenciado no sea un riesgo	A petición de la autoridad penitenciaria con acuerdo a la Fiscalía hacia el órgano jurisdiccional
16	168	1er. párrafo	Una de las coadyuvantes de la reinserción social lo es la vigilancia de la autoridad y será tenida como una medida de seguridad	-0-
17	207	1er. párrafo	Existirán Redes de Apoyo Postpenal para auxiliar a los liberados en su reinserción social; también lo harán con sus familiares	En los centros penitenciarios debe existir la Unidad

#	Artículo	Fracción	Contenido	Observaciones
				encargada de estas Redes de Apoyo
		2º. párrafo	Creación de espacios de orientación y apoyo para los liberados y logren la reinserción social	Con ello se espera cumplir con lo que señala en el artículo 18 constitucional

Fuente: Elaboración propia.

De esta síntesis y análisis de los dispositivos jurídicos contenidos en la ley anterior, podremos argumentar que al menos en la letra, las intenciones son loables; aunque consideramos que si retomamos la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y las facultades de las secretarías de Gobernación y Seguridad, encontramos que la marcha del programa de Reinserción Social está ya en su seguimiento a su condena o satisfacción a la voluntad política de los que serían responsables de dirigir, supervisar y validar todas y cada una de las acciones tendientes a dar un balance real de la reinserción social de la forma más transparente y que no contraste con las *encuestas y/o datos oscuros* que están más apegados a la realidad. Y hoy en la era de la digitalización, se debe de disminuir la voluntad política por las acciones administrativas reales de precisión.

Ámbito Estatal. Estado de México y otras entidades federativas.

El único normamiento legal que ha abordado en el estado de México a la reinserción social lo es el ***Reglamento de los centros preventivos y de readaptación social del estado de México***[5], y vemos con infortunio que la reinserción social es simplemente una tarea que debe ser realizada por el área de Trabajo Social, a través de sus coordinaciones penitenciarias (Art. 35) y habla de ese apoyo al "interno" para que cuente con un *núcleo de reinserción* [6]y ocupación laboral hacia el exterior que le vayan a ser idóneos (Art. 35 fracción VIII). Y también será dicho trabajador social el encargado de verificar el funcionamiento del citado *núcleo de reinserción* para que no se cometan anomalías por parte del interno en este *proceso* (Art. 35 fracción IX).

Hemos analizado los planteamientos jurídicos de la Reinserción Social a través de las tres normas jurídicas que no sólo le dan origen y vida, sino también aquellas que delegan al sector público del poder ejecutivo federal la tarea planear, diseñar, aplicar y llevar a cabo los programas y acciones tendientes a la reinserción social. Pasemos al análisis en el ámbito estatal empleando para ello el cuadro siguiente:

Cuadro 6: Entidades con un marco legal sobre la reinserción social.

Entidad Federativa	Nombre de la ley	Se menciona la reinserción social	Año
Aguascalientes	Ley de ejecución de sanciones penales del estado de Aguascalientes	SI	2015

[5] La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, no aborda la Reinserción Social y tampoco a la *Seguridad ciudadana*.

[6] En ningún otro lado de dicho reglamento se define qué se debería de entender por *Núcleos de Reinserción,* o cómo se conforman, dejándonos en la incertidumbre de no contar con más referencias.

Entidad Federativa	Nombre de la ley	Se menciona la reinserción social	Año
Baja California	Ley de ejecución de penas y medidas judiciales para el estado de Baja California	SI	2015
Baja California Sur	Ley de ejecución de sanciones y medidas de seguridad para el estado de Baja California Sur	SI	2011
Campeche	Ley de ejecución de sanciones y medidas de seguridad del estado de Campeche	SI	2010
Coahuila de Zaragoza	Ley de ejecución de sanciones penales y reinserción social para el estado de Coahuila	SI	2022
Colima	Ley de ejecución de penas y medidas de seguridad para el estado de Colima	SI	2013
Chiapas	***Código de ejecución de sanciones penales y medidas de libertad anticipada para el estado de Chiapas***	SI	2014
Chihuahua	Ley de ejecución de penas y medidas judiciales, del estado de Chihuahua	SI	2014
Durango	Ley de ejecución de penas y medidas de seguridad del estado de Durango	SI	2022
Guanajuato	Ley de ejecución de medidas judiciales y sanciones penales del estado de Guanajuato	SI	2016
Guerrero	Ley del sistema de ejecución de penas y medidas de seguridad del estado de Guerrero número 367	SI	2022
Hidalgo	Ley de ejecución de penas del estado de Hidalgo	SI	2010
Jalisco	Ley de ejecución de penas y medidas de seguridad del estado de Jalisco	SI	2014
México	***Reglamento de los centros preventivos y de readaptación social del estado de México***	SI	1992
Michoacán de Ocampo	Ley de ejecución de sanciones penales del estado de Michoacán de Ocampo	SI	2016
Morelos	Ley de reinserción social y seguimiento de medidas cautelares	SI	2016
Nayarit	Ley de ejecución de sanciones penales, medidas de seguridad y Prisión preventiva para el estado de Nayarit	SI	2013
Nuevo León	Ley de seguridad pública para el estado de Nuevo León	SI	2023
Oaxaca	Ley del sistema estatal de seguridad pública de Oaxaca	SI	2015
Puebla	Ley de ejecución de medidas cautelares y sanciones penales para el estado de Puebla	SI	2012
Querétaro	Ley de ejecución de penas y medidas de seguridad del estado de Querétaro	SI	2013
Quintana Roo	Ley de ejecución de penas y medidas judiciales del estado de Quintana Roo	SI	2011
San Luis Potosí	Ley de ejecución de penas y medidas de seguridad para el estado de San Luis Potosí	SI	2000
Sinaloa	Ley de ejecución de las consecuencias jurídicas del delito del estado de Sinaloa	SI	2014

Entidad Federativa	Nombre de la ley	Se menciona la reinserción social	Año
Sonora	Ley de ejecución de sanciones penales y medidas de seguridad del estado de Sonora	SI	2012
Tabasco	Ley de ejecución de sanciones penales para el estado de Tabasco	SI	2012
Tamaulipas	Ley de ejecución de sanciones privativas y restrictivas de la libertad del estado de Tamaulipas	SI	2011
Tlaxcala	Ley de seguridad pública del estado de Tlaxcala y sus municipios	SI	2023
Veracruz de Ignacio Llave	Ley número 573 de ejecución de sanciones y reinserción social para el estado de Veracruz De Ignacio De La Llave	SI	2013
Yucatán	Ley de ejecución de sanciones y medidas de seguridad del estado de Yucatán	SI	2011
Zacatecas	Ley de ejecución de sanciones privativas y restrictivas de la libertad del estado de Zacatecas	SI	1993
Ciudad de México	Ley de ejecución de sanciones penales y reinserción social para el Distrito Federal (Ciudad De México)	SI	2011

Fuente: Elaboración propia con base en la recopilación de las Leyes locales referidas a la reinserción social.

Desglosando la información jurídica nos dimos a la tarea de hacer un balance de la actualidad y vigencia de las leyes *ex professo* donde se aborda el tema de la reinserción social. Encontramos datos muy interesantes y uno en especial que nos hace pensar diversas cosas, es el caso del estado de México. El siguiente cuadro muestra el número de estados que cuentan con la regulación jurídica de la reinserción social y son los siguientes:

Cuadro 7: Leyes totales por año donde se incluye la reinserción social en las entidades federativas.

Año	Totales	Año	Totales
2023	2	2011	5
2022	3	2010	2
2021-2017	-0-	2009-2001	-0-
2016	3	2000	1
2015	3	1999-1994	-0-
2014	4	1993	1
2013	4	1992	1
2012	3		

Fuente: Elaboración propia. Se realizó la tabla de referencia el año 2023 en retroceso.

En porcentajes de 32 entidades, el 14.28% (5 estados) en 2011 elaboraron, reformaron y/o crearon una ley donde se habla ya de la reinserción; las leyes más actualizadas por año son en este 2023 siendo el 0.06% (sólo son dos entidades); y la norma legal más antigua y por lo mismo más obsoleta es la del año 1992 dando un 0.03% del total y casualmente es el Estado de México, y lo más grave aún, se trata de una norma jurídica menor (si tomamos a Kelsen de referencia): es el *Reglamento de los centros preventivos y de readaptación social del estado de México*. También en 1993 fue importante debido a que no sucedió como en el estado de México que sólo contó con algunas medidas sobre la reinserción en su *reglamento*, sino que el gobierno zacatecano promulgó la

primera ley local contemplando el tema que nos ocupa: ***Ley de ejecución de sanciones privativas y restrictivas de la libertad del estado de Zacatecas.***

Por otro lado, el interés de gobiernos y legisladores locales por incluir y desarrollar (no todos a pesar de ello) en el cuerpo de la norma jurídica a la reinserción social es a partir de la segunda decena del presente siglo –*vid* el Cuadro 6-. Consideramos que uno de los pilares que dieron este resultado lo fueron los derechos humanos y su institucionalización. Durante los periodos 1999-1994 y 2021-2017 la temática de la reinserción social estuvo fuera, lo cual implicó que los estados de la República y sus respectivos gobiernos atendieron otras coyunturas del ejercicio del poder. Haciendo un primer balance sobre el presente trabajo, diremos que inicialmente en el final del siglo XIX y principios del XX, la reinserción social da inicio como una responsabilidad pública y del Estado argentino y en forma de patronatos privados, que en el futuro inmediato la reinserción de los excarcelados les dará la oportunidad de reincorporarse a las actividades económicas de sus patrocinadores (los donadores privados de los citados patronatos).

No existe una definición científica plena que pueda considerarse la más viable y objetiva de la reinserción social, sin embargo, nuestras leyes e investigadores han hecho lo propio para definir qué debemos entender por esa categoría. En el rubro jurídico podremos decir que la reinserción es un fin de los sistemas penitenciarios, puesto que una vez que el sentenciado termina su reclusión sale a volver a insertarse en una sociedad que no sabe cómo lo va a recibir, y ello en diferentes escenarios: la familia, el trabajo, los amigos, la sociedad en la que convivía antes de delinquir. Por eso, la reinserción es parte de las acciones para concientizar al interno durante su estadía de la existencia de alternativas para lograr una salud mental y física, a la hora de adherirse a un programa institucional que comprende educación, capacitación, deporte y protección de sus derechos humanos; éstos mismos le deberán servir para que cuando esté fuera –vuelva al mundo civil- le sean útiles para su inclusión en la sociedad.

Como vemos, el Derecho Penitenciario es el foro donde se lleva a cabo y ejecutan los mecanismos para que a la hora de buscar la reinserción sea más fácil porque cuenta con herramientas que le fueron proporcionadas en el interior del centro penitenciario; y, además, deberá ver otra forma o *modus vivendi* y ya no estar al margen de la ley. Con esto también descartamos que sea asunto del poder judicial (específicamente el Derecho Penal) el velar por que se dé la reinserción social, y así el poder ejecutivo dé respuesta a este asunto de los *excarcelados*. E incluso, se podría proponer una rama del derecho que pueda abarcar los elementos metodológicos y jurídicos para crear el *derecho de la Reinserción*, que cómo ha quedado clara, no sólo es social sino sanitaria, médica, psicológica lo cual nos da la razón de que se trata de un tema eminentemente de seguridad ciudadana (no de seguridad púbica), mismo que a continuación abordaremos.

¿QUÉ ES LA SEGURIDAD CIUDADANA?

Partimos que la seguridad es de acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* una *cualidad de seguro* y a la vez un servicio hacia una persona o un ente; deviene de la voz latina *securĭtas,-ātis* (DEL, 2022). En la misma fuente podemos apreciar que la seguridad ciudadana será: una "(…) Situación de tranquilidad pública y de libre ejercicio de los derechos individuales, cuya protección efectiva se encomienda a las fuerzas de orden público" (DEL, 2022). Empero, a pesar de que el Diccionario de la Lengua nos da su definición en específico, la seguridad ciudadana es más compleja de lo esperado. Los orígenes de la seguridad se remontan a épocas pretéritas, para

ser precisos a la época del **Absolutismo** con la *Ciencia de la Policía*[7] y la *Cameralística.* Así mismo, la seguridad debe su origen a la primitiva idea de obligar al hombre a salvaguardarse de las inseguridades del medio (Téllez y Ramírez, 2022, p. 24). Se reconoce que la seguridad ciudadana está asociada -equívocamente-, "a cuestiones jurídicas (derecho penal, prevención del delito, reinserción social, entre otros), pero no se ha profundizado en el origen mismo de la categoría de seguridad ciudadana, por ello se confunde con la seguridad pública y/o se vincula con la seguridad nacional, la seguridad internacional, entre otras formas.

La seguridad ciudadana implica muchos más aspectos y cuestiones similares a las que oferta la seguridad pública: desde este punto, ambos términos -seguridad ciudadana y seguridad pública- no son iguales, tampoco debemos encuadrar a la seguridad ciudadana con acciones eminentemente aplicables a la seguridad pública, es decir, la seguridad ciudadana va más allá" (Téllez y Ramírez, 2022, p. 25). En estos términos es bueno aclarar que la seguridad pública difiera de estar cerca a la reinserción social, y la explicación es simple, le corresponde a la seguridad ciudadana: "la Seguridad Ciudadana es más que la prevención del delito y sus etapas en el tratamiento criminológico, que es una parte de ella. La seguridad pública está exclusivamente ocupada en la atención de todo lo relacionado con el crimen y las sanciones al mismo; teniendo así que la Seguridad Ciudadana es el **TODO**, mientras que la seguridad pública tan solo es una parte de aquella" (Téllez y Ramírez, 2022, p. 43).

De acuerdo con Omar Guerrero (que analiza las obras de uno de los padres de la *Administración Pública*) la Ciencia de la Policía tiene un desarrollo remoto en la civilización helena. La palabra *Policía* se remonta a la Polis griega que estaba vinculada a una ciudad, comunidad u organización social, y el régimen de esa comunidad se le denominó *politeias* con una organización o régimen asumido por una ciudad (Guerrero cita a Aristóteles que como sabemos fue el primero que habló y escribió de ello: Guerrero, 1986, pp. 74, 75). Por lo tanto, pasamos de la ***polis*** a la ***politeia*** a la ***policía*** y así se adulteró el término para siglos más tarde buscar una concepción o idea científica para poder explicar el rol de la policía en la *Ciencia de la Policía.* La *politeia* era también una forma de expresar a la forma de gobierno (Guerrero, 1986, p. 75).

¿Qué era la Ciencia de la Policía*?*

Para Guerrero la policía era "un conjunto de acciones, técnicas y procesos preventivos, estimulantes, correctivos, organizativos y represivos encaminados a fortalecer al Estado por la vía de la nutrición material, moral e intelectual de la sociedad civil" (Guerrero, 1986, p. 215). Por lo tanto, la Ciencia de la Policía está enfocada a la acción directa del gobierno, por lo tanto, se trata de una ciencia aplicada y se sustenta en el ***cameralismo*** que es una corriente ideológica basada en estudios sobre la función de los consejeros del rey (que se reunían en la cámara real) para solventar los problemas de la ciudad, del reino o imperio, y con ello se logró el desarrollo social y el robustecimiento del Estado en cuanto a su poder público. Por eso la Ciencia de la Policía se desarrolló en el Absolutismo que a fin de cuentas la protegió (Guerrero, 1986, p. 215).

[7] Aunque la *Ciencia de la Policía* se remonta al siglo XVI (Guerrero, 1986, p. 74).

La *seguridad* era parte del contenido[8] de la *Ciencia de la Policía* y se refería a la seguridad interior del Estado a través de la administración de la justicia (poder judicial), la policía propiamente (poder ejecutivo), el orden público (poder ejecutivo) y la represión de delitos patrimoniales (Guerrero habla de hurto y rapiña, 1986: pp. 214), tareas encomendadas al poder judicial. Por eso la base de la seguridad se encuentra en la Ciencia de la Policía (Guerrero, 1986, pp. 258-260). ¿Cómo se liga la Ciencia de la Policía al tema de la reinserción social? Si la Ciencia de la Policía abarca todos los temas económicos, políticos, de orden político y jurídico, luego entonces todo ello va enfocado para el bienestar del gobernado (que tras el liberalismo político nacerá el ciudadano) y el fortalecimiento político del Estado (en ese entonces representado por el rey o príncipe). Es decir, que la Ciencia de la Policía era lo genérico, luego entonces sus partes componentes incluían a la Seguridad Pública –podría ya decirse, por los tópicos que aborda-. Luego entonces los resabios de la Ciencia de la Policía han venido a ser el *summum* de la Seguridad Ciudadana; más la implicación de prevenir y atacar el delito es propia de la Seguridad Pública de forma específica.

En el anterior sentido, la seguridad ciudadana es la encargada de soliviantar como parte hoy de la administración del poder ejecutivo (federal y local) la tarea de conocer, llevar a cabo y dar seguimiento al sentenciado que ha vuelto a tener sus derechos de ciudadanía y por ello se reintegra a la sociedad civil: es ahí donde entra la etapa de reinserción social. La seguridad ciudadana es el todo en los intereses del Estado o al menos en lo que atañe al ciudadano: salud, trabajo, prevención de desastres, recuperación de espacios públicos destinados a la ciudadanía, deporte y la seguridad pública. Por lo tanto, corresponderá a la seguridad ciudadana atender la reinserción social, ya que es un trato directo con el sentenciado que "ha vuelto" a ser ciudadano con plenos derechos cívicos, políticos, económicos, humanos, laborales entre otros.

Marco legal de la Seguridad ciudadana en México.

Abordaremos como se hizo con antelación, el marco legal de la seguridad ciudadana, que para nosotros es la real encargada de la reinserción social en el país. Empezaremos a nivel federal y centraremos –posteriormente- nuestro interés en el ámbito local, que para este caso ya sólo será en el estado de México, donde se circunscribe nuestra investigación.

Esquema 2: Marco legal de la Seguridad ciudadana.

Seguridad ciudadana	Ámbito federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
		Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
		Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
	Ámbito estatal	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
		Ley de Seguridad Pública del Estado de México
		Reglamento de los centros preventivos y de readaptación social del estado de México

Fuente: Elaboración propia.

[8] La *Ciencia de la Policía* era muy basto su contenido, por lo que una de las cosas más importantes era el individuo que lograría el bienestar a través del empeño del gobierno que era el rey o príncipe. Por eso, ***seguridad pública*** y ***seguridad ciudadana no son lo mismo***.

Ámbito Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde un inicio se cotejó toda la Constitución Federal y jamás se habla de seguridad ciudadana; empero, la categoría seguridad pública aparece en cincuenta y dos ocasiones, y he aquí lo que comentábamos con antelación: no hay una correcta interpretación de funciones entre ambos tipos de seguridades (pública y ciudadana). ***Incluso en el artículo 21 se define a la seguridad pública*** como: "es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución". Como podremos dilucidar, hasta aquí finaliza nuestro análisis pues la misma definición constitucional ni siquiera habla de la reinserción a todo lo largo de ese ordenamiento jurídico.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es omisa con la seguridad ciudadana, pero sí aborda la categoría de seguridad pública y sólo nos remite a la secretaría de Seguridad (Art. 26); y el artículo 30bis que se avoca a das facultades de la Secretaría de Seguridad y Protección *Ciudadana*, misma que ya se trató.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Esta ley tampoco hace referencia a la seguridad ciudadana y sí a la seguridad pública (que es citada en más de doscientas ocasiones), pero sí en su artículo 2 refiere como parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública a la reinserción social. Y dicho sistema toca llevarlo a cabo a la ***Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana***, definiendo que la planeación de la reinserción se daba por medio de la *Secretaría de Gobernación* y la encargada de ejecutarla, lo es la Secretaría de seguridad a través del ***Sistema Nacional de Seguridad***. En esta sección la ***seguridad ciudadana es omitida*** por la Constitución Política, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y hasta por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; más no así la categoría de reinserción que es –como se sabe fijada en el Art. 18 constitucional- y en la última ley mencionada en este apartado en su numeral 2. Lo que rescatamos de aquí es que jurídicamente la seguridad ciudadana es omisa en todas las leyes federales y se pondera sólo dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública la parte de la reinserción social. Lo anterior nos servirá para las conclusiones.

Ámbito Local: Estado de México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

No aborda a la seguridad ciudadana y como ya se describió antes, tampoco a la reinserción social.

Ley de Seguridad Pública del Estado de México.

No se toca el tema de la seguridad ciudadana, sólo se remite a la seguridad ciudadana y de reinserción nula la situación. Esto último se debe a que el estado y sus gobiernos nunca han puesto énfasis en ello, recordemos que la reinserción social se *regula a través de un Reglamento* simplemente hasta la fecha.

Reglamento de los centros preventivos y de readaptación social del estado de México.

Como ya se indicó en apartados arriba el reglamento sólo contempla dos cosas: la reinserción se coordina a través de un trabajador social y mediante núcleos *ex oficio;* y, se debe de supervisar para cerciorarse de que el sentenciado cumpla con los programas destinados a la reinserción, y de lo contrario sancionarlo (Art. 35 fracciones VIII y IX del citado Reglamento). Es decir, que para el estado de México la reinserción social sólo se constriñe al tema penitenciario y se contempla muy "a la ligera", es decir: no es prioridad y/o importante.

La reinserción social desde el ámbito de la seguridad ciudadana.

Después de un profundo análisis sobre la materia, la reinserción social no ha sido bien entendida por la voluntad política de los gobernantes y ello se refleja en el actuar de los legisladores (en ambos niveles: federal y local), que no actualizan las leyes o dejan en obsolescencia las normas legales que regularían a la reinserción social. Por otro lado, la seguridad ciudadana aún no se ha posicionado dentro de los temas políticos y menos en la agenda jurídica, debiéndose a varias cosas entre ellas el error de confundirla –y peor aún, concebirla como igual- con la seguridad pública; además de que la seguridad pública es uno de los temas que más ha interesados a los gobiernos debido a los índices altos de delincuencia e inseguridad. Así mismo la seguridad ciudadana está aún en un proceso de definición que al parecer no ha alcanzado niveles altos de interés ni de gobernantes, políticos y menos de legisladores. De nuestro análisis recogemos que por ser poco analizada y no existir políticas públicas que se encarguen la reinserción social, e impactar en los ámbitos penal y penitenciario, no hay una estrategia sólida, ni mínima que recoja un verdadero programa o plan que la desarrolle. Acordes con el análisis diremos que, los poderes judicial y ejecutivo (desde el orden federal) son los involucrados aparentes de la reinserción. La realidad es que el poder judicial está *desconectado* con la reinserción social por no ser de su competencia y en ese sentido la administración pública federal (y por ende a las estatales) son los responsables del manejo de los centros penitenciarios, que es el foro donde se desarrollan los programas entre los sentenciados, para que una vez saliendo a la sociedad, puedan contar con las herramientas precisas para reinsertarse socialmente.

Así, un tema que debiera estar regulado desde el Estado mexicano no es del interés de este. La reinserción es una obligación constitucional que debe de atenderse, pero la administración pública sólo –si es el caso- cuenta con paliativos y justificantes de su actuar en la planeación y programación de la reinserción, pero que en la realidad no se aplican. Si a esto le sumamos que no existen leyes sólidas y visionarias que contemplen a la reinserción social como una categoría, ya ni aún con el hecho de que uno de los pilares para conseguirla son los derechos humanos, ni así hay políticas ni leyes que impacten en ello. Por lo que, si el poder judicial no es el competente, sólo el sistema penitenciario se responsabiliza sin compromiso alguno, entonces sólo queda a la seguridad ciudadana hacer ese papel. Ello debido a que el sistema penitenciario depende del

poder ejecutivo y se verifica a la reinserción social una vez que el sentenciado ha salido de los centros de readaptación, es allí donde entra el papel de la administración pública que lo debe de hacer mediante la seguridad ciudadana y así proteger a este grupo que podría llegar a ser vulnerable, cuando es rechazado o no logra reinsertase socialmente, pues se trata de personas que han recobrado sus derechos ciudadanos (derechos humanos). No así la seguridad pública que sólo tiene un fin específico: garantizar el orden público en contra de los delitos y sus temas en rededor de aquéllos.

El único nexo entre la seguridad ciudadana y la seguridad pública está en que el sentenciado al reinsertarse socialmente omita el volver a delinquir (la trillada prevención del delito que compete a la seguridad pública). Tenemos así que la seguridad pública sólo se encarga de la prevención y seguimiento del delito y sus consecuencias, y por lo tanto es propia de la fuerza pública u organismos de represión del Estado; en tanto que la seguridad ciudadana se encarga de más asuntos vinculados con el bienestar ciudadano que es aquí donde operan más elementos en juego como la salud, los desastres, las políticas públicas de apoyo social a la ciudadanía, el rescate de espacios públicos en beneficio del ciudadano y agregaríamos la reinserción social que después de haber expiado su conducta punible se reincorpora a la sociedad para integrarse a la vida cotidiana que incluye familia, trabajo, amistades y su entorno social donde se desenvuelve.

Y al no haber ninguna institución ni pública o privada que dé seguimiento cabal a esta tarea del Estado, entonces se propone que no sólo en la planeación y estrategias de políticas públicas se vele por ella, sino también y más aún en especial en crear instituciones públicas soportadas por leyes sólidas; y con un sentido real y objetivo, vinculativo a la persona que ha egresado de los centros penitenciarios. En el estado de México urgen una reforma administrativa y jurídica que garantice este tipo de acciones y que vincule directamente a la seguridad ciudadana con la reinserción social de forma impactante y efectiva, es decir, la reinserción social desde el ámbito de la seguridad ciudadana.

La relación entre "reinserción social" y "Seguridad Ciudadana".

Este aspecto es importante dejarlo muy claro ya que primeramente la seguridad pública no es la encargada de la reinserción, debido a que está enfocada únicamente a los ámbitos de la prevención del delito y al policiaco (situación que se ha malinterpretado desde las mismas altas esferas del poder público); así, la seguridad ciudadana que es la vinculada a las necesidades más apremiantes de la ciudadanía es la responsable de llevarla a cabo. Por eso la seguridad ciudadana tiene como uno de sus objetivos ulteriores la reintegración del individuo que ha perdido sus derechos ciudadanos y que está próximo a recuperarlos para ser parte del *tejido social* y con ello poder buscar las mejores opciones de una nueva oportunidad al amparo de la ley y redirigir la conducta de dichos ciudadanos, además de que se vierta en ello la idea de no volver a delinquir, por eso las herramientas de la reinserción deben estar apegadas a una forma integral: social, económica, psicológica, familiar y laboralmente. Debemos mencionar que la Seguridad Ciudadana –así escrita- no es una tarea fácil para el Estado mexicano pues le ha dado mucho *juego* a la seguridad pública con resultados muy cuestionables. Por eso, las universidades podrían ser un bastión para que a través de programas sociales y de prácticas aplicadas a los ciudadanos que empiezan la reinserción, les sea más fácil la misma y para ello se debe de revalorar los programas educativos (por ejemplo) de carreras como la Licenciatura en Seguridad Ciudadana para así ofertar una esencia más vista hacia el ciudadano y no hacia la fijación punitiva. De igual forma, cobra urgencia la función operativa de las dependencias encargadas a nivel federal y

estatal de dar respuesta a esta cuestión, ya que sólo están realizando una o dos actividades de las muchas que obedecen a la Seguridad Ciudadana. Por lo tanto, la relación es muy estrecha y sustancial para que el Estado y la administración pública realicen mejor su función en este rubro (Seguridad Ciudadana), con resultados evidentes y de impacto; de coadyuvancia con el aparato judicial y no ser parte de éste. Es importante que el Estado invierta en la reinserción social, puesto que como hemos visto es un *derecho recuperado* de la persona que fue privada de su libertad y con ello obtiene tal prerrogativa; y si se rescataron a los banqueros en otros tiempos (¿Cuánto costó a la sociedad el rescate bancario con el FOBAPROA[9]?), por qué no apostarle a las personas que han recuperado sus derechos ciudadanos, como una última oportunidad de esa sociedad a la que *ofendieron*; o se aplica fehacientemente la premisa del jurista argentino Juan F. González: "Los derechos cuestan dinero" (González prologó el libro de Holmes y Sunstein, 2011: 15). Esta situación nos hace dejar una interrogante: ¿por qué no invertir en la reinserción social, que sería menor la suma a diferencia del rescate bancario años atrás?

CONCLUSIONES

La reinserción social aparece históricamente en Argentina donde era del interés privado, siendo una forma de reintegrar al sentenciado a sus actividades antes de delinquir y poder ofertarle una nueva oportunidad. Esto se hizo inicialmente a través de patronatos privados, donde los promotores de estos eran empresarios que veían la posibilidad de encontrar futuros empleados en los *reinsertados socialmente*. Por tanto, un término multívoco, pero poco entendido y carente de una conceptualización científica y metodológica desde el orden político y menos aún del jurídico, puesto que el sistema jurídico no ha contemplado esta actividad para prevenir la reincidencia del sentenciado una vez lograda su libertad.

La reinserción social en México no ha sido parte de las políticas jurídicas de los legisladores ni de los gobiernos, como lo vemos en el análisis de las diversas leyes que sólo la consideraron someramente desde 1992, y fue en los primeros años del siglo XXI en que las entidades federativas con el *boom* de los derechos humanos la empezaron a promover. Nuestra Constitución Federal fue omisa en ello hasta las reformas (del artículo 18 Constitucional) de los años 2008, 2011 y 2015 en que empezó a emplearse el término de reinserción, que como se comentó en la conclusión anterior, fue ya entrada la segunda decena del siglo XXI en que tomo carta de interés jurídico. Y es así como la reinserción operativamente se dejó, vía programas de desarrollo de los internos en los centros penitenciarios, ya no para el Derecho Penal sino para el Derecho Penitenciario, haciendo que esto fuera ya una facultad de la administración pública, detentadora del control del Sistema Penitenciario.

Dentro de la administración Pública Federal, se encargó a la Secretaría de Gobernación la planeación de programas de reinserción social y de su ejecución la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, haciendo de estas acciones propias del quehacer de la administración pública y sustentada legalmente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Tenemos que la seguridad pública, sólo está enfocada a la prevención del delito y a su seguimiento en el orden procedimental penal y como coadyuvante de los cuerpos del orden público Estatal, es decir los cuerpos policiacos.

[9] Acrónimo del *Fondo Bancario para Protección del Ahorro* que consistió en el rescate financiero de la banca mexicana ***privada*** por parte del Gobierno Federal con dinero público, lo cual ha causado –hasta el día de hoy- una gran molestia en la sociedad.

Un antecedente de ambas seguridades, la ciudadana y la pública, lo fue la remota Ciencia de la Policía en el siglo XVIII, que con la evolución del Estado dejó pasar todas las funciones que tenía encomendada, para centrase en lo que hoy conocemos como policía propiamente dicha, es decir, al cuerpo encargado de resguardar el orden público y la seguridad preventivamente de las conductas delictivas. Por esto, la seguridad ciudadana debe ser la encargada de velar porque realmente se realicen ordenamientos legales que la hagan obligatoria para el Estado en sus dos ámbitos administrativos de gobierno (Federal y estatal) y con políticas públicas enfocadas al contacto y supervisión directa de las personas que se hayan en un proceso de reintegrarse en todos los ámbitos que como ciudadanos recuperan al quedar en libertad. ***Coligiendo***: toca a la ***Seguridad Ciudadana*** la realización de la Reinserción Social, contando para ello con políticas públicas de impacto y con un cuerpo de leyes que realmente estén sustentadas en la situación efectiva de las personas que han recuperado su libertad y que se reintegren a la sociedad y no delincan. Es una tarea que apremia en el estado de México, es además una prioridad inherente a la sociedad.

REFERENCIAS

Adato Green, Victoria y Mercedes Peláez Ferrusca (2021). "Derecho Penitenciario y Ejecución de Penas". En Sergio García Ramírez y Olga Islas de González Mariscal (2021). *La justicia penal en México. Balance de dos décadas (2000-2020)*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Aguillón León, Ismael y Anabel Ascencio Pérez. (s.f.). *Derechos humanos, reinserción social y justicia restaurativa en México*. Unidad de Política Migratoria. Generación del conocimiento. Secretaría de Gobernación. México. https://generaconocimiento.segob.gob.mx/sites/default/files/document/biblioteca/790/20230116-derechos-humanos-reinsercion-social-y-justicia-restaurativa-en-mexico.pdf

Arenas Valdés, Raúl Horacio y Edgar Araph Bastida Echavarría (2022). Análisis jurídico de la Reinserción Social ante la realidad social actual. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*. X (1). 1-21. https://dilemascontemporaneoseducacionpoliticayvalores.com/index.php/dilemas/article/view/3301/3276

Cámara de Diputados Congreso de la Unión (2023). *Ley Orgánica de la Administración Pública* Federal https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf.

Cámara de Diputados. Congreso de la Unión (2021). *Ley Nacional de Ejecución Penal.* https://portaljuridico.mx/wp-content/uploads/2021/07/Ley-Nacional-de-Ejecucion-Penal.pdf.

Comisión Nacional de derechos Humanos (2010). *Ley de ejecución de sanciones y medidas de seguridad del Estado de Campeche.* https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_022_Anexo.pdf

Comisión Nacional de derechos Humanos (2011). *Ley de ejecución de sanciones y medidas de seguridad para el Estado de Baja California Sur.* https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_022_Anexo.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2019). Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos. Cooperación para la reinserción social. La participación de los diferentes sectores del Estado y la Iniciativa Privada para el cumplimiento de objetivos sociales en el sistema penitenciario. México.

Congreso de Chihuahua. (2014). *Ley de ejecución de penas y medidas judiciales del Estado de Chihuahua* (2014) http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/79.pdf

Congreso de Coahuila (2022). *Ley de ejecución de sanciones penales y reinserción social para el estado de Coahuila de Zaragoza.* https://www.congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa186.pdf .

Congreso de Colima. (2013). *Ley de ejecución de penas y medidas de seguridad para el Estado de Colima.* https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/ejecucion_penas_medidas_seguridad.pdf

Congreso de Durango (2022). *Ley de ejecución de penas y medidas de seguridad del Estado de Durango.* http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20EJECUCION%20DE%20PENAS%20Y%20MEDIDAS%20DE%20SEGURIDAD.pdf.

Congreso de Guanajuato (2016). *Ley de ejecución de medidas judiciales y sanciones penales del Estado de Guanajuato.* http://segob.guanajuato.gob.mx:8088/files/FRAC_1/LEY_LOCAL/LEY_DE_EJECUCION_DE_MEDIDAS_JUDICIALES_Y_SANCIONES_PENALES_DEL_ESTADO_DE_GUANAJUATO_JUL_2016.pdf

Congreso de Tamaulipas (2011). *Ley de ejecución de sanciones privativas y restrictivas de la libertad del Estado de Tamaulipas.* https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Decretos/dec-42-ley%20de%20ejecuci%C3%B3n%20de%20sanciones%20privativas.pdf.

Congreso del Estado de Tabasco (2012). *Ley de ejecución de sanciones penales para el Estado de Tabasco.* https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/02/Ley-de-Ejecución-de-Sanciones-Penales-para-el-Estado-de-Tabasco.pdf

Congreso del Estado de Tlaxcala (2023). *Ley de seguridad pública del estado de Tlaxcala y sus Municipios.* https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/pdf/70_Ley_de_segurida.pdf.

Congreso del Estado de Zacatecas (1993). *Ley de ejecución de sanciones privativas y restrictivas de la libertad del Estado de Zacatecas* (1993) https://www.congresozac.gob.mx/f/articulo&art=33757&ley=194&tit=0&cap=0&sec=0.

Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos (2016). *Ley de reinserción social y seguimiento de medidas cautelares.* http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LREINSEREM.pdf

Correa-Pérez, Luisa Fernanda; Ramírez-Macías, María Clara & Restrepo-Segura Yusty Carolina. (2023). "Contributions of cognitive rehabilitation to the processes of social and family reintegration in the treatment of addictions". En *Health & Addictions / Salud y Drogas.* Vol. 23. Universidad Miguel Hernández de Elche.

Diario Oficial de la Federación. (2023). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados Congreso de la Unión. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf.

Diccionario de la Real Academia Española (2022). https://dle.rae.es/seguridad?m=form

Dirección General del Instituto de Reinserción Social (2023). Reinserción Social. https://reinsercionsocial.cdmx.gob.mx/.

Fiscalía General del Estado de Chiapas (2014). Código de ejecución de sanciones penales y medidas de libertad anticipada para el Estado de Chiapas. https://www.fge.chiapas.gob.mx/Informacion/MarcoJuridico/PDFDocumento/B1D04FBD-A476-43C6-B993-E8DC8739DEF2#:~:text=Código%20de%20Ejecución%20de%20Sanciones%20Penales%20y%20Medidas,de%20Libertad%20Anticipada%20para%20el%20Estado%20de%20Chiapas.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2011). *Ley de ejecución de sanciones penales y reinserción social para el Distrito Federal* (Ciudad De México). https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DE_EJECUCION_DE_SANCIONES_PENALES_Y_REINSERCION_SOCIAL_PARA_EL_DF_2.pdf

Gaceta Oficial del Estado de Veracruz (2013). *Ley número 573 de ejecución de sanciones y reinserción social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.* http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo74126.pdf.

Gobierno de Jalisco. (2'14). *Ley de ejecución de penas y medidas de seguridad del Estado de Jalisco.* https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fcongresoweb.congresojal.gob.mx%2FBibliotecaVirtual%2Flegislacion%2FLeyes%2FLey%2520de%

2520Ejecuci%25C3%25B3n%2520de%2520Penas%2520y%2520Medidas%2520de%2520Seguridad.doc&wdOrigin=BROWSELINK.

Gobierno del Estado de guerrero (2022). *Ley del sistema de ejecución de penas y medidas de seguridad del Estado de Guerrero Número 367*. https://www.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2022/02/LSEPMSEG367.pdf.

Gobierno del Estado de Hidalgo (2010). *Ley de ejecución de penas del Estado de Hidalgo*. http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Ejecucion%20de%20Penas.pdf.

Gobierno del Estado de Nayarit (2013). *Ley de ejecución de sanciones penales, medidas de seguridad y prisión preventiva para el estado de Nayarit*. https://normas.cndh.org.mx/Documentos/Nayarit/20180322080204-12384.pdf#:~:text=Las%20disposiciones%20de%20esta%20ley%20son%20de%20orden,de%20las%20sanciones%20penales%20y%20medidas%20de%20seguridad

Gobierno Libre y Soberano de Sonora. (2012). *Ley de ejecución de sanciones penales y medidas de seguridad del Estado de Sonora*. https://www.stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/marco_normativo/LeyDeEjecucionSanciones.pdf.

Guerrero, Omar. (1986). *Las Ciencias de la Administración en el Estado absolutista*. Fontamara editorial, México.

H. Congreso del estado de Puebla. (2011). *Ley de ejecución de medidas cautelares y sanciones penales para el Estado de Puebla*. https://normas.cndh.org.mx/Documentos/Puebla/20181023045033-16664.pdf

Holmes, Stephen & Cass R. Sunstein. (2011). *El costo de los derechos. Porqué la libertad depende de los impuestos*. Siglo XXI Editores, Argentina.

Honorable Congreso de Nuevo León (2023). *Ley de seguridad pública para el Estado de Nuevo León*. https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_seguridad_publica_para_el_estado_de_nuevo_leon/

Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa. (2014). *Ley de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito del Estado de Sinaloa*. https://normas.cndh.org.mx/Documentos/Sinaloa/20181109123032-7162.pdf.

Legislatura de Querétaro (2013). *Ley de ejecución de penas y medidas de seguridad del Estado de Querétaro*. http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY028.pdf.

Márquez Guzmán, Suhelly Jahel (2020). *Programas de Reinserción Social en México*. [Tesis de Maestría] Políticas Públicas Comparadas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica de México, México.

Núñez, J. A (2007). "De Félix a Jorge H. Frías: catolicismo social, beneficencia y Estado en la Argentina". Ponencia en las *I Jornadas Nacionales de Historia Social. En Memoria Académica*, 30, 31 de mayo y 1 de junio, La Falda, Córdoba. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9638/ev.9638.pdf

Núñez, Jorge A (2010). Notas para el estudio de los patronatos de liberados y excarcelados de las prisiones en España y la Argentina (1890-1918). *Revista de Historia del Derecho*, (39). 1-31.

Núñez, Jorge A. (1918). "Apuntes sobre la problemática de la reinserción social de los egresados de las cárceles en la Argentina. Jorge H. FRÍAS y la creación del primer Patronato de Liberados y Excarcelados". En Diana Gisella Milla Vásquez y Raúl Ernesto Martínez Huamán, *Libro homenaje al profesor Dr. D. Germán Small Arana. Derecho Penal y Penitenciario. Nuevos desafíos del Sistema Penal en el siglo XXI*. Solución Editorial, Buenos Aires.

Ojeda Velázquez, Jorge. (2012). "Reinserción social y función de la pena", en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Derecho penal y criminalística. XII Jornadas sobre Justicia Penal*, México, Instituto de Formación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Paredes Blanco, Ana María, Lemus Fernández, Nélida & David Rodríguez Vilaú (2015). Reinserción social de jóvenes egresados de penitenciaría. *Avances.* 17 (3). 227-284.

Periódico Oficial del estado de Aguascalientes. (2018). *Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Aguascalientes* (2015) https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-18-137.pdf.

Periódico oficial del Estado de Michoacán. (2016). *Ley de ejecución de sanciones penales del Estado de Michoacán de Ocampo.* http://congresomich.gob.mx/file/Ley-de-Ejecuci%C3%B3n-de-Sanciones-Penales-del-Estado-de-Michoac%C3%A1n-de-Ocampo.pdf.

Periódico Oficial del Estado de Oaxaca (2015). *Ley del sistema estatal de seguridad Pública de Oaxaca.* https://www.oaxaca.gob.mx/sesesp/wp-content/uploads/sites/16/2019/08/21.-Ley-del-Sistema-Estatal-de-Seg-P%C3%BAblica.pdf

Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. (2011). *Ley de ejecución de penas y medidas judiciales del Estado de Quintana Roo* (2011) http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L1220110203432.pdf.

Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí (2000). *Ley de ejecución de penas y medidas de seguridad para el Estado de San Luis Potosí.* http://ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/San%20Luis%20Potosi/wo29929.pdf

Periódico Oficial Gaceta del Gobierno y LEGISTEL (1992). *Reglamento de los centros preventivos y de readaptación social del Estado de México.* https://legislacion.edomex.gob.mx/node/26

Periódico Oficial Gaceta del Gobierno y LEGISTEL (2023). Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México. https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf

Poder Judicial del Estado de Michoacán (2011). Ley de ejecución de sanciones y medidas de seguridad del Estado de Yucatán. https://normas.cndh.org.mx/Documentos/Yucat%C3%A1n/2017080212-5342-8744.pdf.

Poder Legislativo del Estado de Baja California. (2015). *Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales para el Estado de Baja California.* https://normas.cndh.org.mx/Documentos/Baja%20California/20170828113526-11750.pdf#:~:text=La%20presente%20Ley%20tiene%20por%20objeto%3A%20I.-%20Regular,ejecuci%C3%B3n%20de%20las%20penas%20y%20medidas%20judiciales%3B%20II.-

Programa: Prevención y Reinserción Social (2015). Área de transparencia fiscal del Gobierno del estado de México. https://www.google.com/search?q=PROGRAMA%3A+Prevenci%C3%B3n+y+reinserci%C3%B3n+social&oq=PROGRAMA%3A+Prevenci%C3%B3n+y+reinserci%C3%B3n+social&aqs=chrome..69i57j69i58.1531j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Consultado el 27 de septiembre de 2023.

Real Academia de la Lengua (RAE) (2023). *Diccionario de la Lengua Española.* https://dle.rae.es/reinserci%C3%B3n.

Suprema corte de Justicia de la Nación (2012). Amparo en Revisión 151/2011, 197/2011, 199/2011, 205/2011, 198/2011, 204/2011, 230/2011, 276/2011, 200/2011, 202/2011,

152/2011 y 203/2011. "Lugar en que se debe purgar una pena de prisión". https://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=125123&SeguimientoID=374

Téllez Cuevas, Rodolfo & Ramírez Hinojosa, Daniel (2022). Diferencia entre la seguridad ciudadana y la seguridad pública: análisis histórico, político y su perspectiva jurídica. *Revista Ius Comitiãlis,* 5 (10). 23-44.

Villanueva Gómez, Diana Patricia (2020). *Reinserción social en México: ¿un concepto utópico o una idea alcanzable?* Taller de Psicología Jurídica. Universidad Marista de San Luis Potosí, https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/14255

Artículo

Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356
https://iuscomitialis.uaemex.mx
Vol. 7, núm. 13 (enero-junio 2024), pp. 62-89
Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Derecho

El fin de una era: la disputa de la gubernatura en el Estado de México en 2023

The end of an era: the governorship dispute in the State of Mexico in 2023

Juan Pablo Navarrete
https://orcid.org/0000-0003-2454-9543
Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (UCEMICH). Coordinación de Estudios Políticos y Gestión Social. Sahuayo, Michoacán, México.
jpnavarrete@ucemich.edu.mx

Recepción: 23 de diciembre de 2023
Aceptación: 19 de marzo de 2024

Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen: El propósito de esta investigación es revisar de manera panorámica las implicaciones de las elecciones de gobernador en el estado de México en el 2023. Las preguntas que guían el trabajo son: ¿Pudo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantenerse en la gubernatura en el estado de México? ¿Qué tan competitivo fue Morena en la elección de gobernador? ¿Cuáles fueron las condiciones de la primera alternancia en la elección de gobernador mexiquense? Para responder dichas preguntas el texto se articula en varios apartados: I. Las categorías de análisis; II. Las elecciones de gobernador en contexto: 2005, 2011, 2017 y 2023. III. El contexto político-electoral; IV. La campaña electoral y V. Los resultados y la recomposición del poder. Utilizamos la herramienta de la comparación para examinar el pasado reciente y la coyuntura actual. Se consultan las fuentes de datos oficiales del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) y para ofrecer un panorama general se recurre a fuentes periodísticas de coyuntura en línea.

Palabras clave: Alternancia, PRI, Morena, elecciones, partidos.

Abstract: The purpose of this research is to review in a panoramic manner the implications of the gubernatorial elections in the state of Mexico in 2023. The questions that guide the work: Could the Institutional Revolutionary Party (PRI) maintain the governorship in the state of Mexico? How competitive was Morena in the gubernatorial election? What were the conditions of the first alternation in the Mexican gubernatorial election? To answer these questions, the text is divided into several sections: I. The categories of analysis; II. The gubernatorial elections in context: 2005, 2011, 2017 and 2023. III. The political-electoral context; IV. The

electoral campaign and V. The results and the recomposition of power. We use the tool of comparison to examine the recent past and the current situation. The official data sources of the Electoral Institute of the State of Mexico (IEEM) are consulted. To offer a general overview, online news sources are used.

Key Words: Alternation, PRI, Morena, elections, parties.

INTRODUCCIÓN

Las elecciones en México por varias décadas, estuvieron dominadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), organización política que gobernó la presidencia de la República desde 1946 hasta el año 2000, aunque los partidos que dieron origen al priismo fueron el Partido Nacional Revolucionario (PNR) fundado en 1929, transformado en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, por lo cual su hegemonía ya se podía observar desde antes. Además, el PRI extendió su dominio en una de las principales entidades federativas en el país, nos referimos al estado de México (edomex), el cual gobernó de manera ininterrupida hasta el 2023. En el edomex el priismo fue un partido hegemónico (en una dimensión no democrática y no competitiva), pero a partir del año 2000, siguió como partido en el poder pero ahora como partido predominante (en una dimensión democrática y competitiva) esto de acuerdo con las categorías de Giovanni Sartori (2005).

Con base en lo anterior, ¿cómo entender al PRI y a Morena a partir de las categorías de la competencia electoral? ¿Cuáles fueron las condiciones del debilitamiento del Revolucionario Institucional y el arribo de Morena, partido de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) desde las elecciones de gobernador en 2017? ¿Cuáles fueron las condiciones electorales de la contienda de 2023? ¿cuál fue el ambiente de la campaña de gobernador? ¿Cuáles fueron las implicaciones de los resultados? Para responder estas preguntas, el texto está organizado en varios apartados, los cuales explican las razones del fin de una era, sobre todo por la llegada de Morena, organización fundada por AMLO a su salida del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en septiembre de 2012. Comencemos con el primer apartado, en el cual reflexionamos los conceptos base para explicar los procesos electorales.

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

El estudio de las elecciones requiere de categorías pertinentes y útiles para explicar a organizaciones como Morena, partido fundado por Andrés Manuel López Obrador en julio de 2014 (aunque de 2012 a 2014 había llegado a la escena política como la asociación civil, Movimiento Regeneración Nacional, MORENA AC). Desde la literatura encontramos diferentes propuestas sobre cómo estudiar a los partidos, por lo que, en este primer apartado reflexionamos sobre algunas de ellas.

La competencia electoral se desarrolla en un sistema de partidos, que reúne reglas, mecanismos de asignación de votos y demás requisitos organizativos (Miranda, 2018, p. 148), pero también incluye una legislación que regula las condiciones del comportamiento externo entre los competidores en campaña. Aunado a lo anterior también vigila las condiciones internas de la renovación de sus dirigentes. Es decir, en este sistema están inmersos tanto los competidores (partidos políticos), las instituciones administrativas que operan las contiendas electorales

(Instituto Nacional Electoral, INE), y las que validan jurisdiccionalmente los resultados (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF).

Para Reyes del Campillo (2021), el sistema de partidos incluye "las dinámicas que resultan de la competencia político-electoral [y] expresan diversos aspectos de la interacción entre las fuerzas políticas" (p. 13). Es decir, en esencia, todos los partidos son iguales (dimensión de la competencia), pero en la práctica, algunos cuentan con mayores recursos para ganar (dimensión de la competitividad) de acuerdo con Sartori (2005, p. 258). Estas dos dimensiones son vitales para comprender por qué algunos partidos minoritarios (por su limitada captación de votos) están en su mayoría de las veces dispuestos a establecer coaliciones electorales, porque no tienen la potencia para ganar una elección por sí solos. También explica por qué otros partidos aprovechan (la dimensión de la competitividad) y maximizan sus condiciones de contar con más recursos, el despliegue de una estructura organizativa (las bases sociales del partido), en complemento de candidatos con altas probabilidades de ganar (sean cuadros propios o externos). Mayorga (2003) por otra parte, considera que después de los resultados se pueden generar las siguientes condiciones: "a) una significativa recomposición y […] b) una importante redistribución territorial del voto" (p. 96). En ese sentido, la llegada de partidos nuevos puede generar lo que menciona el autor, tal y como pasó con el arribo de Morena a la arena electoral, pues a partir de 2015 comenzó a disputar gradualmente el espacio que controlaban los tres partidos tradicionales, PRI, Partido Acción Nacional (PAN) y PRD.

Estos partidos concentraban votos, escaños y victorias en diferentes ámbitos, por lo cual, había una preeminencia de un tripartidismo muy compacto, es decir, sí había otros como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT), Convergencia por la Democracia y su eventual refundación a Movimiento Ciudadano (MC), y el Partido Nueva Alianza (PANAL) pero dichos partidos participaban en las contiendas como agregados en las alianzas o coaliciones electorales. El tripartidismo del PRI, PAN y PRD los colocaba como los partidos cabeza de esas coaliciones. En algunos momentos las coaliciones fueron estrictamente ideológicas (partidos con ideología similar), pero en otros momentos dieron paso a una competencia pragmática (partidos con diferente ideología). Por lo anterior, la llegada de Morena representó una reconfiguración en la distribución de los votos y el resquebrajamiento del tripartidismo PRI, PAN y PRD.

Esos momentos de recomposición se relacionan como menciona López Villafañe (2012) con situaciones de coyuntura y dentro de un marco de "proyectos históricos" (p. 155). En ese sentido, los partidos utilizan la vía institucional como la oportunidad de "rivalidad política y rotación pacífica" (Muirhead y Rosenblum, 2020, p. 95). Las condiciones de coyuntura en el estado de México eran ideales para el enfrentamiento del proyecto histórico y de continuidad priista y el proyecto de la autollamada cuarta transformación (4T). Lo que estaba en disputa era la posibilidad de extender el gobierno de la 4T en el estado con mayor población y por ende, la lista nominal más grande del país. Eso también implicaba extender la presencia de gobierno de Morena en el valle de México (la Ciudad de México y el estado de México).

En un plano más panorámico, Sartori (2005) señala que los partidos cumplen tres tareas principales: comunicar, expresar y canalizar, esto puede ser interna o externamente, (individual o colectivamente). De acuerdo con el italiano, los partidos pueden asumir una posición pro o antisistema (pp. 386-415), en otras palabras, qué tan cooperativo actuará con el gobierno en turno. Es claro que Morena desde su fundación actúo poco cooperativo con el gobierno priista

del presidente de la República, Enrique Peña Nieto. De hecho, la resistencia de AMLO a procesar acuerdos con el gobierno del PRI fue una de las razones de su salida del perredismo y optó por fundar MORENA AC, y su posterior paso a Morena como partido.

Desde otros estudios, encontramos otras categorías como la de *partido profesional-electoral* descrita por Panebianco (2009) y *catch all party* de Kirchheimer (1966), las cuales en esencia permiten al partido volcarse para conseguir votos, por lo tanto, se adapta porque busca acceder al poder. Es una visión estrictamente de rentabilidad electoral en donde la ideología se transforma en una dimensión menos ideológica y más flexible. También encontramos la propuesta de Panebianco (2009) respecto de la institucionalización (fuerte, débil o inexistente) (p. 116-137), la cual discute sobre la composición de la coalición dominante, espacio organizativo en donde se procesa la toma de decisiones, la cual puede asumir diferentes posibilidades de funcionamiento, "cohesión o división, concentración o dispersión" (p. 315).

Ahora bien, ¿una alta institucionalización garantiza a un partido ganar elecciones?, la evidencia empírica en el caso de Morena arroja que no necesariamente, aunque dependen de un personaje con carisma como AMLO, aunque con momentos conflictivos al interior, pero es un partido que en su mayoría apoya la agenda social de López Obrador. La coalición dominante morenista alojaba también a gobernadores en funciones, miembros del gabinete, coordinadores parlamentarios y personajes de influencia. Esa coalición también podría incluir a AMLO cuando deje de ser presidente de la República.

Ganar elecciones también se relaciona con la pérdida o ganancia de electores, lo cual se puede denominar desalineamiento o realineamiento crítico (Domínguez, 2017, p. 88). Después de las elecciones federales de 2018 se presentó en Morena un proceso de realineamiento de electores y, en 2021 algunos se mantuvieron por arriba del 30% en la elección de diputados federales, pero todavía está en veremos si en 2024 seguirá con ese impulso. En el caso del estado de México, la votación de Morena ya había presentado interesantes resultados en la elección de gobernador de 2017 (30.78%) y en 2023 sería una prueba importante para intentar derrotar al PRI.

Respecto del momento originario de los partidos, Manuel Alcántara (2004, p. 242) describe dos momentos: el primero, enfocado en la creación individual alrededor de una figura carismática, mientras en el segundo, de índole colectivo con la confluencia de diferentes liderazgos pero sin llegar al carisma, más bien limitados a un poder administrativo. El caso de Morena se puede clasificar en el primero, un partido con un origen individualista con un líder popular, pero que se ha nutrido de la llegada de más personajes en crecimiento como los gobernadores en funciones y los que dejarán de serlo en 2024.

Alan Ware (1996) por su parte destaca que la ideología no es algo que permanezca sin cambios, más bien opina que "nos equivocaríamos si consideramos que las ideologías de partido como algo fijo. Los partidos tienden a adaptarse a las demandas de la contienda electoral [sic]" (p. 88). En ese sentido, Morena como nuevo partido modificó su estrategia de competencia, ya que inició muy ideológico en sus primeros años, resistente a establecer coaliciones con otros partidos políticos, pero a partir de 2018 se convirtió en una organización más flexible y dispuesta a competir junto a otras organizaciones políticas.

En trabajos recientes, Clarke (2020) examina el funcionamiento al interior como "sub-marcas de partido" (p. 452), lo cual es de utilidad para explicar el intenso movimiento de los grupos

internos, sobre todo en un partido como Morena que se ha convertido en partido gobernante con los incentivos gubernamentales en diferentes niveles de gobierno. No es lo mismo un partido que no tiene posiciones qué repartir a uno con amplias posibilidades de colocar al personal de las diferentes submarcas (fracciones internas). Es decir, que actúa como un party government.

Para estudiar a Morena, también debemos considerar variables como los antecedentes familiares, personales, educativos y profesionales (Olivier y Tamayo, 2017, p. 237). Esto ayuda a clasificar a los diferentes miembros, tanto en el plano del gabinete federal, así como la trayectoria de los gobernadores, legisladores, presidentes municipales y candidatos. Partidos como Morena utilizan a su favor la comunicación política no sólo en los medios oficiales como las conferencias mañaneras, sino también el uso de medios "Facebook o X [antes conocido como Twitter]; redes sociales que permiten llevar el activismo político a la presencia de la opinión pública" (Díaz y Mejía, 2014, p. 3). Es pertinente mencionar que los partidos opositores también utilizan esas mismas redes sociales para disputar a los electores. Entonces, ya sea el gobierno o los opositores aprovechan a su favor sus logros y buscan minimizar a sus adversarios a través de la polarización política, lo cual incluso se puede debatir entre el apoyo o el odio político (Capasso, 2021, p.143).

Sobre el tema anterior, Leidecker y Eugster (2022, p. 62) mencionan que "la cobertura de los medios de comunicación masiva brinda a los votantes poca información", por lo tanto, el partido en el poder requiere redoblar esfuerzos para que los electores sepan lo que hace y así puedan evaluar su desempeño en las urnas. En ese mismo sentido Slothuus y Bisgaard (2020) señalan la importancia de los partidos "en la formación de las opiniones de los ciudadanos" (p.896), por lo cual, la comunicación política de Morena resulta vital para promocionar sus logros. En el caso de la 4T el espacio de las conferencias mañaneras resulta crucial para el intercambio, confrontación y debate con sus adversarios, lo cual permite al presidente imponer la agenda de temas en las noticias. La cuarta transformación (4T) es un recurso retórico del gobierno de AMLO, no se trata de un cambio de régimen político equiparable a la Independencia o la Revolución Mexicana, aunque sí es un estilo particular de gobernar por medio de una política social benefactora en algunos rubros. Por lo tanto, López Obrador es la figura central de ese estilo de gobierno y además, el líder fundador de Morena.

A Morena proponemos entenderlo a partir de la definición de *partido activista*: "Un partido actúa como actor del movimiento social [pero que se basa en] objetivos electorales […] refiriéndose a los partidos que combinan una organización profesionalizada con el despliegue de tácticas similares a movimientos" (Peña, 2020, pp.1-2). Lo característico de este tipo de partido es una palanca de velocidades, ya que Morena comenzó con la etiqueta de movimiento, pero pronto pasó a partido-movimiento y de ahí a partido activista-selectivo. Este tipo de partido desarrolla un comportamiento que tiene como prioridad ganar elecciones, pero no permite un crecimiento organizativo de mayor velocidad a los miembros propios, porque reciben y postulan candidatos procedentes de otros partidos u organizaciones políticas.

Una de las principales novedades del partido activista es que se encuentra en campaña permanente en los canales oficiales (mañaneras) y que desde el poder utiliza la maquinaria gubernamental para ganar electores (clientelismo electoral). (Nacional, *Etcétera*, 20 de junio de 2020). Por lo expuesto previamente, no importa si el partido no cuenta con una alta institucionalización, pues en ese escenario el reparto de incentivos selectivos en los diferentes

niveles (nacional, subnacional y local) produce cierto nivel de cohesión y disciplina. En el siguiente apartado, el contexto previo de las elecciones de gobernador en el estado de México.

LAS ELECCIONES DE GOBERNADOR EN EL ESTADO DE MÉXICO: 2005-2023

En este segundo apartado analizamos cómo ha sido el trayecto de la competencia política en un estado con amplio arraigo priista, pues fue de los pocos estados en donde el PRI en la época posterior a la transición democrática seguía sin perder. Recordemos que el sistema de partido hegemónico terminó a nivel federal en el año 2000 (lo que implicó un proceso de transición de un sistema autoritario-hegemónico a una democracia), pero en la entidad mexiquense se mantuvo con el tricolor, pero ahora como un partido predominante (que debe ganar tres elecciones consecutivas para clasificarlo de esa manera) en donde cualquier partido podía ganar, de acuerdo con los criterios de Sartori (2005, p. 255). Ahora bien, también resulta interesante recordar que en la elección presidencial de 1988 el PRI no reconoció una posible derrota en una cuestionada contienda. A continuación, los resultados en el edomex en perspectiva comparada.

Cuadro 1. Histórico de elecciones de gobernadores en el estado de México: 2005-2023.

Año de elección	Candidato ganador	Partido o coalición ganadora	Segundo lugar Partido o coalición	MV	Competi-tividad	Alter-nancia
2005	Enrique Peña Nieto	PRI-PVEM 47.58%	PAN-Convergencia Rubén Mendoza 24.73%	22.84%	Media	No
2011	Eruviel Ávila Villegas	PRI-PVEM-PANAL 61.97%	PRD Alejandro Encinas Rodríguez 20.96%	41.01%	Baja	No
2017	Alfredo del Mazo Maza	PRI-PVEM-PANAL-PES 33.56%	Morena Delfina Gómez 30.78%	2.36%	Muy alta	No
2023	Delfina Gómez Alvarez	Morena-PVEM-PT 52.66%	Alejandra del Moral PRI-PAN-PRD-PANAL 44.33%	8.33%	Alta	Si

Fuente: eleboración propia con base en Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos Electorales IEEM. PVEM (Partido Verde Ecologista de México). PANAL (Partido Nueva Alianza). PES (Partido Encuentro Social). PT (Partido del Trabajo).

Como podemos observar la elección de 2017 fue hasta ese momento la más cerrada en la historia electoral en el estado, ya que presentó un margen de victoria (MV) de apenas 2.36% de diferencia entre el candidato ganador, Alfredo del Mazo, quien obtuvo 2,040,709 votos, mientras la candidata de Morena, Delfina Gómez sumó 1,871,542 votos, una distancia de 169,167 votos. La contienda fue muy competitiva en comparación con la de 2011 que generó un MV de más de 40% (Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos Electorales IEEM 2017). La

propuesta de medición de la competitividad se retoma del trabajo de Morales (2014): "Muy alta, Alta, Media y Baja" (p. 245). En 2015 no se procesaron coaliciones porque Morena debía superar el 3% de manera individual para mantener su registro nacional. Debemos mencionar que en las elecciones de gobernador en otros estados, en 2016 y 2017, Morena no concretó coaliciones electorales, sino que apostaba a competir de manera individual, pero no fue suficiente. En 2017 fue la primera participación del partido de López Obrador en su disputa por la gubernatura mexiquense. Con base en los resultados hasta 2017, Morena en su primera participación por la gubernatura desplazó a la mayoría de los partidos en su captación de votos individual, lo cual fue inédito para un estado priista acostumbrado a dominar la escena electoral, aunque Morena perdió la elección porque el PRI compitió en coalición. Por otro lado, la candidata del PAN, Josefina Vázquez Mota obtuvo el 11.27% de la votación, mientras el abanderado del PRD, Juan Zepeda sumó el 17.84%. En tanto, el candidato del PT que había declinado unos días antes a favor de Morena acumuló apenas el 1.08% (Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos Electorales IEEM 2017).

Si bien el priismo ganó la gubernatura en coalición, la votación de manera individual reflejó otro escenario y el tamaño real de cada partido: el PRI obtuvo el 29.81% y Morena el 30.81%, es decir, el tricolor consiguió la victoria por los votos que le aportaron sus aliados, como el PVEM, quien consiguió 1.25%, el Partido Encuentro Social (PES) 0.68% y el PANAL 0.90%, los cuales complementaron la votación del tricolor para sumar el 33.56%. A pesar de que Morena debilitó la base dura de electores del tricolor, su resistencia a establecer coaliciones en el año 2017 fue una de las explicaciones de su derrota. Por lo anterior, competir en coaliciones electorales importa, sobre todo cuando los resultados pueden ser muy cerrados. La evidencia empírica de esa elección arrojó que los candidatos que compitieron de manera individual en todos los casos perdieron. Respecto de la competitividad, en esas tres elecciones cambió de manera muy significativa, pues en la de 2011 el MV fue 41.01% que se ubicó como de baja competencia, en tanto que, la de 2017 fue 2.36% de muy alta competencia. El crecimiento electoral de Morena fue muy relevante en esa elección, pero fue insuficiente para derrotar al partido gobernante.

La elección de 2023 representó la segunda con mayor competitividad en la historia del estado, la primera fue la de 2017, que fue de muy alta competencia con un margen de victoria de 2.36%, en tanto que, en 2023 el MV fue de 8.33% entre la coalición ganadora y la perdedora. Con ello, se presentó el fin del PRI como partido predominante y el arribo de Delfina Gómez Álvarez como gobernadora, y con ello, la primera alternancia en el estado. Veamos a continuación la distribución de los votos en la elección de gobernador en los 45 distritos tomando como referencia el proceso electoral de 2005.

Cuadro 2: Distribución de los votos de gobernador en los 45 distritos en el estado

Año de elección	Distritos ganados por el PRI	Distritos ganados por el PAN	Distritos ganados por el PRD	Distritos ganados por Morena
2005	39	1	5	No aplica
2011	45	0	0	No aplica
2017	21	1	3	20
2023	PRI-PAN-PRD-PANAL 9			Morena-PT-PVEM 36

Fuente: elaboración propia con datos del IEEM.

Como podemos observar la votación para gobernador en los 45 distritos en todo el estado en 2005 y 2011, el tricolor fue quien tenía un amplio predominio en la captación de votos. El papel del PAN y del PRD fue secundario y no contaban con el peso para amenazar las victorias del priismo. En 2005, el Revolucionario Institucional obtuvo más votos en la elección de gobernador en 39 de los 45 distritos, equivalente al 86.66% del total. El perredismo captó más votos en cinco demarcaciones alojadas en el municipio de Nezahualcóyotl (distritos 24, 25, 26, 32 y 41), aunque fuera de ahí no pudo competir. Por su parte, el Partido Acción Nacional, solamente sumó más votos en el distrito 18 albergado en Tlalnepantla.

El escenario de las elecciones de 2011 fue arrollador a favor del PRI, ya que no enfrentó competencia, pues obtuvo más votos en la elección de gobernador en los 45 distritos, así que la oposición fue borrada del mapa, incluso en los bastiones perredistas como lo eran los distritos en el municipio de Nezahualcóyotl.

Las elecciones de 2017 arrojaron un contexto sin precedentes para el priismo ante el arribo de Morena. Aquí pudimos observar una mayor pluralidad y distribución, no obstante, ese avance no favoreció al PAN o al PRD, sino que fue Morena quien logró arrebatar votos al PRI. El panismo alcanzó más votos solamente en el distrito 29 situado en Naucalpan, mientras el perredismo logró recuperarse en tres de los cinco distritos en Nezahualcóyotl (24, 25 y 41).

Por otra parte, priismo obtuvo más votos en 21 distritos, una pérdida más que relevante porque en la elección de 2011 había obtenido más votos en los 45 distritos, por lo tanto, fue un duro golpe al perder más de la mitad ante Morena. En contraparte, el partido de López Obrador en su primera participación electoral sumó más votos para la candidata Delfina Gómez en 20 distritos, lo cual representó un gran avance aun perdiendo la contienda. En resumen, el tricolor ganó 21 de 45 distritos, equivalente 46.66%, mientras Morena hizo lo propio en 20 de 45, proporcional al 44.44%, lo cual generó una concentración de 91.10% entre dos candidatos, Del Mazo y Gómez. Al revisar las últimas elecciones a gobernador, identificamos que el PRI ha participado en coaliciones electorales de manera frecuente, en 2005 se concretó entre PRI-PVEM, en 2011 se conformó la coalición PRI-PVEM-PANAL, mientras en 2017 la coalición se procesó entre PRI-PVEM-PANAL-PES. En 2023 la coalición integró al PRI-PAN-PRD-PANAL.

De manera inédita en 2023 se generó una coalición entre el PRI-PAN-PRD-PANAL, por lo cual fue la primera vez que esto ocurrió en el estado. Recordemos que el desempeño de la coalición entre los tres principales en las elecciones de gobernadores en 2021 y 2022 a nivel nacional no fue muy productivo en términos de victorias. En 2021 perdió en todas las que se procesaron, y en 2022, únicamente ganaron la gubernatura en Durango. Los resultados de la elección de gobernador en el edomex en 2023 arrojaron que la coalición PRI-PAN-PRD-PANAL, únicamente obtuvo más votos en 9 de los 45 distritos en todo el estado, mientras la coalición Morena-PT-PVEM consiguió sumar más votos para gobernador en 36 de 45 distritos, lo cual explica la victoria de Delfina Gómez.

En el caso de Morena fue la segunda vez que compitió por la gubernatura, pues en la elección de 2017, se quedó a muy poco de derrotar al candidato Alfredo del Mazo. En 2023, se presentó nuevamente Delfina Gómez Álvarez, quien ganó al sumar 3,268,516 votos, correspondientes al 52.65%, versus Alejandra del Moral que obtuvo 2,752,330, proporcional al 44.34%, una

diferencia de 516,186 de votos (Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos Electorales IEEM 2023). Veamos a continuación el panorama de la elección. El análisis desagregado de los resultados lo veremos en los siguientes apartados.

EL CONTEXTO ELECTORAL RUMBO A LA ELECCIÓN DE 2023

El escenario de la elección para gobernador en 2023 fue diametralmente opuesto al ambiente imperante en 2017. Hace seis años el partido gobernante en la presidencia de la República era el PRI, además de que, en 2017, la distribución de los gobernadores también le era favorable, por ejemplo, el priismo contaba con 15 gobernadores, mientras el PAN gobernaba en 10 estados, el PRD en cinco, el PVEM uno y un gobernador independiente.

En el contexto de 2017, Morena venía como una fuerza emergente, pero no había ganado ningún ejecutivo estatal hasta ese momento, pues había perdido nueve elecciones en 2015; un año más tarde, en 2016, disputó 12 contiendas con igual número de derrotas, así que, el saldo fueron 19 procesos para la renovación de gobernadores en los cuales no habían tenido éxito. En esa época el partido de AMLO no contaba con una maquinaria gubernamental estatal a su favor, sino solamente el apoyo de legisladores federales (50 diputados, entre electos y otros que se agregaron a su fracción parlamentaria) (Cámara de diputados 2015) y en el estado, únicamente habían ganado el ayuntamiento de Texcoco en 2015. En términos comparados, el acomodo de los votos en los Ayuntamientos y la distribución en las victorias se puede observar en los siguientes dos cuadros:

Cuadro 3: Promedio de votos por partido en las elecciones de Ayuntamientos en el Estado de México: 2015-2021.

Año de elecciones municipales	PRI	PAN	PRD	Morena	PVEM	MC*	PT	PES	PANAL	RSP*	FM*
2015	32.56	18.12	15.39	8.95	2.15	4.61	3.60	4.04	2.80	Na*	Na
2018	22.32	14.81	7.88	33.70	4.57	2.28	3.29	2.00	3.33	Na*	Na
2021	25.66	13.39	3.81	31.66	5.80	6.38	2.08	2.07	1.46	1.72	2.63

Fuente: elaboración propia con base en Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos Electorales IEEM 2015, 2018 y 2021. *Na: No aplica. *MC (Movimiento Ciudadano). *RSP (Redes Sociales Progresistas). *FM (Fuerza por México).

Lo que podemos observar es que el PRI en 2015 estaba por arriba del 30%, pero perdió cerca de -10% en 2018, mientras en 2021 presentó una ligera recuperación de +3%. El PAN por su parte contaba con el 18.12% en 2015, pero en las siguientes dos elecciones perdió -4.73% electores. El PRD obtuvo el 15.39% en 2015, pero en dos contiendas después también retrocedió y quedó con 3.81% en 2021, una pérdida de -11.58%. Entre tanto, Morena comenzó con 8.95% en 2015, aumentó a 33.70% en 2018, aunque retrocedió ligeramente a 31.66% en 2021 (-2.04%), no obstante, se mantuvo por encima del 30% en las dos últimas contiendas.

En lo que se refiere a los partidos minoritarios, el PVEM mostró un crecimiento, pues pasó de 2.15% en 2015 a 5.80% en 2021; MC por su parte, pasó de 4.61% en 2015, una caída a 2.28% (-2.33%) en 2018, pero se recuperó en 2021 con 6.38%. El PT por su parte, perdió electores, en 2015 obtuvo el 3.60%, mientras en 2021 bajó a 2.08% (-1.52%) mismo caso que el PES, pues en

2015 sumaba el 4.04%, pero en 2021 únicamente 2.07% (-1.97%). En ese mismo escenario el PANAL, de 2.80% en 2015 a 1.46% en 2021. (-1.34%). En la elección de 2021 se agregaron nuevos partidos, pero no superaron el 3% para mantener su registro. Respecto de las victorias de manera individual y por coalición en los Ayuntamientos se pueden observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 4: Ayuntamientos ganados por partido y en coalición en el estado de México: 2015-2021

Año de elecciones municipales	PRI	PAN	PRD	Morena	PVEM	MC	PT	PES	PANAL	Coalición PRI-PVEM-PANAL		
2015	25	8	16	1	0	0	3	0	0	60		
Año de elecciones municipales	**PRI**	**PAN**	**PRD**	**Morena**	**PVEM**	**MC**	**PT**	**PES**	**PANAL**	**Vía Radical**	**Coalición PAN-PRD-MC**	**Coalición Morena-PES-PT**
2018	23	4	2	6	6	6	1	0	0	2	28	48
Año de elecciones municipales	**PRI**	**PAN**	**PRD**	**Morena**	**PVEM**	**MC**	**PT**	**PES**	**RSP**	**Fuerza por México**	**Coalición PAN-PRI-PRD**	**Coalición Morena-PT-PANAL**
2021	22	4	1	2	6	6	0	2	1	2	50	28

Fuente: elaboración propia con base en el PREP IEEM 2015, 2018 y 2021.
Na: No aplica.

Como podemos observar, el gran ganador de las elecciones de manera individual en 2015 fue el PRI con 25 Ayuntamientos, pero además en coalición sumó otras 60 victorias, por lo cual, llegaron a 85 de 124 espacios, equivalente al 68.54% del territorio. Morena únicamente ganó un municipio. En 2018 el PRI triunfó en 23 municipios, pero la coalición con mayor éxito fue Morena-PES-PT con 48 victorias, equivalente al 38.70% en toda la entidad. En 2021, el priismo presentó una significativa recuperación pues ganó en 22 ayuntamientos de manera individual, pero además en coalición con el PAN-PRI-PRD sumaron 50 victorias, con lo cual acumuló 72 victorias, equivalente al 58.06% en todo el estado. La coalición Morena-PT-PANAL ganó en 28 demarcaciones, pero lejos del PRI y sus aliados. Así que, previo a la elección de gobernador de 2023, la coalición PRI-PAN-PRD-PANAL contaba con un apoyo mayor de la maquinaria gubernamental local en 72 municipios, versus 28 de Morena en compañía del PT y en algunos casos con el PANAL.

Veamos ahora, los resultados de forma desagregada, por ejemplo, en el 2015, la votación en el ámbito de los municipios quedó de la siguiente forma: el PRI obtuvo el 32.56%, el PAN con 18.12%, el PRD 15.39% y Morena, en su debut en el estado 8.95%. La distribución de los municipios fue la siguiente: la coalición PRI-PVEM-PANAL obtuvo la victoria en 60 Ayuntamientos, el PRI en solitario en 25, el PRD en 16, el PAN ocho, el PT en tres, mientras Morena únicamente en uno, en Texcoco (Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos Electorales IEEM 2015). Así que, con base en lo anterior, la mayoría de la estructura gubernamental de los municipios estaba en manos del PRI en 85 Ayuntamientos.

En las elecciones municipales de 2018 se dio un cambio en la distribución de los votos, ya que Morena captó la mayor votación de manera individual con el 33.70%, luego el PRI con el 22.32%, enseguida el PAN con el 14.81%, el PRD con 7.88% (Sistema de Consulta de la

Estadística de los Procesos Electorales IEEM 2018) así que, se presentó una mayor pluralidad. La distribución de las victorias en los ayuntamientos quedó de la siguiente manera: el PAN con cuatro, el PRI con 23, el PRD con dos, el PT con una, el PVEM con seis, MC con una, PANAL con cuatro, Morena con seis, y el partido local Vía Radical con dos. Por otro lado, el Frente integrado por el PAN-PRD-MC ganaron en 28 localidades, mientras la coalición Morena-PES-PT obtuvo 48 victorias. En ese caso, Morena y sus aliados contaban con una presencia de 54 municipios para el periodo 2018-2021.

En las elecciones de 2021 el escenario quedó de la siguiente forma: Morena con el 31.66%, el PRI con el 25.66%, el PAN con 13.39%, el PRD con 3.81%, el PVEM con 5.80%, MC con 6.38%, PANAL 1.46%, PES con 2.07%, RSP con 1.72%, y Fuerza por México 2.63%. En términos de victorias en los ayuntamientos de manera individual: el PAN con cuatro, el PRI con 22, el PRD con una, el PVEM con seis, MC también con seis, el PES con dos, Redes Sociales Progresistas con uno y Fuerza por México con dos. En la distribución por coalición, PAN-PRI-PRD obtuvo la victoria en 50 municipios, mientras la coalición PT-Morena-PANAL hizo lo propio en 28. En ese sentido, Morena y sus aliados obtuvieron menos triunfos en 2021 en comparación con 2018.

El contexto político nacional en 2023 arrojó un escenario muy distinto. El PRI contaba solamente con tres gobernadores, el PAN al frente de cinco estados, Movimiento Ciudadano (MC) con dos, el PES con uno, al igual que el PVEM. En tanto que Morena 20 gobernaturas. Así que, a diferencia de 2017, el peso de la estructura del gobierno no favorecía al PRI a nivel federal, caso contrario en la distribución de los Ayuntamientos que en su mayoría sí le eran favorables.

LA CAMPAÑA

Las precampañas en cada uno de los partidos políticos iniciaron el 14 de enero hasta el 12 de febrero de 2023 (Artículo 246 del Código Electoral del Estado de México, (CEEM), mientras que el periodo del 13 al 22 de febrero de 2023 se presentaron informes de precampaña (Artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP). Durante el periodo del 13 al 17 de marzo se presentaron y registraron las plataformas electorales (Artículo 185, párrafo primero, fracción XXXVIII del CEEM).

Se iniciaron las campañas electorales del 3 de abril al 31 de mayo de 2023 (Artículo 12, párrafo décimo cuarto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM), mismo lapso en el cual los candidatos también participaron en dos debates. De forma paralela, se suspendió toda difusión en los medios de comunicación de la propaganda social gubernamental del 3 de abril al 4 de junio de 2023 (Artículo 261, párrafo segundo del CEEM).

El presupuesto destinado a las elecciones en 2023 fue de 1,261 millones de pesos (mdp), de los cuales, 841 mdp para actividades ordinarias, mientras que para gastos de campaña se destinaron 420 mdp. (Elecciones 2022, *Vértigo Político*, 2023, 16 de enero). La distribución por partido fue la siguiente: Morena recibió 345 millones 539 mil pesos; el PRI con 310 millones 989 mil pesos; el PAN con 178 millones 522 mil pesos; el PVEM con 100 millones 628 mil pesos; MC alcanzó 100 millones 400 mil pesos; el PRD 85 millones 313 mil pesos; el PT 83 millones 645 mil pesos; Nueva Alianza 81 millones 923 mil pesos, mientras los candidatos independientes recibieron dos millones 801 mil pesos (Local, *El Sol de Toluca*, 2023, 12 de enero).

Se realizaron dos debates organizados por el Instituto Electoral del Estado de México, el primero se llevó a cabo el 20 de abril de 2023. El tono fue de confrontación y no se privilegiaron las propuestas. Se realizaron "acusaciones, insultos y ataques […] Del Moral acusó a Gómez: "tú representas la corrupción", mientras Gómez sentenció: "Es hora de decir adiós al PRI" (Camhaji, *El País*, 2023, 20 de abril). De acuerdo con algunas encuestas, la candidata Alejandra del Moral ganó el primer debate con el 63.8%, versus 36.2% para Delfina Gómez Álvarez (Nava, *Infobae*, 2023, 21 de abril).

El segundo debate se realizó el 18 de mayo de 2023 pero tampoco representó un cambio significativo en las tendencias de votación. A decir de algunos expertos, se presentó "una participación demasiado contralada y sin contraste […] Para Héctor Llenera, asumimos que [Delfina Gómez] fue la ganadora, porque va arriba en las encuestas, salió sin daño alguno […] para Guerra Mota hubo un empate, pues ambas se dieron tiempo de exponer propuestas y no privaron los ataques -sólo cruce de frases-entre ellas" (García, *Expansión Política*, 2023, 18 de mayo). Después de los dos debates las preferencias electorales no mostraron cambios relevantes.

El perfil de Delfina Gómez

El presidente Andrés Manuel López Obrador mostró su apoyo a la maestra Delfina Gómez Álvarez, quien en 2018 ganó su escaño para el Senado de la República, cargo en el cual se mantuvo hasta el 16 de febrero de 2021, fecha en que fue designada por el presidente AMLO como responsable de la Secretaría de Educación Pública (SEP). La funcionaria dejó el cargo el 1 de septiembre de 2022 para buscar nuevamente la candidatura a la gubernatura en el estado de México en 2023.

Gómez Álvarez es un personaje muy allegado al presidente, y además cuenta con la experiencia de haber sido candidata en 2017. En su perfil político destaca que fue presidenta municipal de Texcoco en el periodo 2013-2015. Después fue diputada local al Congreso en el estado de México de 2015-2018. Senadora por Morena para el periodo 2018-2024. Además, fue delegada de Programas para el Desarrollo en el estado de México (2 de diciembre de 2018 al 15 de febrero de 2021), posición que informalmente estaba destinada para quien construía una candidatura en el estado. En su formación profesional es licenciada en educación básica por la Universidad Pedagógica Nacional y una maestría en Administración de instituciones educativas por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).

Delfina Gómez inició su precampaña el sábado 14 de enero de 2023 en la ciudad de Toluca, pero cabe señalar que no se registraron más precandidatos. En el arranque de esta etapa sobresalía el apoyo de la plana mayor del partido, comenzando por el propio AMLO y el dirigente nacional, Mario Delgado (México, *Infobae*, 2023, 14 de enero). En otros partidos, Movimiento Ciudadano declinó competir aun cuando el experredista, Juan Zepeda había manifestado su intención de participar. Entre las razones de la dirigencia nacional de MC estaba que no se aliaba al PRI-PAN-PRD, porque no había condiciones políticas favorables, pero también "anunciaron que no postularía candidatos en los procesos electorales en curso en Coahuila y Estado de México, pues se concentrarían en elaborar una oferta política para la sucesión presidencial en 2024" (Monroy, *El Economista*, 2023, 6 de marzo). Esto fue criticado por los miembros de la coalición opositora porque consideraban que le restaba votos, y que favorecería a Morena.

A favor de la candidata Delfina Gómez de Morena estaba el respaldo de un partido que venía de 21 victorias, pues en los últimos cinco años su saldo electoral fue más que positivo: ganó cinco gobernadores en 2018, dos en 2019, once en 2021 y cuatro en 2022. Así que, llegaba a disputar la elección en el estado de México con una amplia maquinaria gubernamental federal, versus la maquinaria priista del gobernador y de los presidentes municipales del PRI-PAN-PRD. Delfina Gómez contaba con el apoyo del presidente AMLO, quien al inicio de enero de 2023 se colocaba con el 56% de aprobación hacia su gestión (Moreno, *El Financiero*, 2023, 3 de enero). Cabe señalar que, a lo largo de sus primeros cuatro años, esa aprobación se mantuvo en esos números, por lo tanto, se apelaba a que los electores obradoristas votaran a favor de Gómez.

El gobierno de AMLO tenía a su favor la implementación y mantenimiento de programas sociales asistenciales como la Pensión del Bienestar para los adultos mayores, ya que al cierre de 2022, había un padrón de beneficiarios de 7,703,477 en el país, de los cuales, en el estado de México se encontraban 822,189 adultos mayores que recibían ese apoyo (Gobierno de México, 2022) los cuales, si no necesariamente votan por el partido que entrega el apoyo, por lo menos existe la probabilidad de que el partido del presidente reciba apoyo electoral, aunque no están exentos de que sean considerados como clientelismo electoral (Nacional, *Etcétera*, 2022, 20 de junio).

La candidata de Morena cerró su campaña en su natal Texcoco, municipio del cual fue presidenta municipal. "Con la presencia de los dirigentes nacional de Morena, Mario Delgado y del PVEM, Karen Castrejón; Delfina Gómez exhortó a todos a no quedarse en casa el próximo domingo y salir a votar por el futuro del Estado de México" (Salinas, *La Jornada*, 2023, 31 de mayo). A días de la elección, la expectativa de cambio político era más que posible.

El perfil de Alejandra del Moral

La candidata de la coalición oficialista fue nominada por el Revolucionario Institucional, debido a un acuerdo entre los dirigentes de la coalición PRI-PAN-PRD, el cual establecía un pacto firmado en donde el tricolor nombraría al candidato para la gubernatura en el estado de México y Coahuila, pero el candidato para la elección presidencial y la jefatura de gobierno lo designaría el PAN, en tanto el PRD quedaría como un miembro sin mayor peso en las candidaturas. Además del acuerdo para las elecciones de 2023 y 2024, también seguirían con una agenda común en lo que restaba de la LXV Legislatura (Monroy, *El Economista*, 2023, 12 de enero).

La selección del candidato por el Revolucionario Institucional respondió desde nuestra perspectiva a una negociación a través del peso político entre el priismo y panismo en el estado, es decir, fue un acuerdo de suma variable, en donde ambos partidos ganan, pero en diferente ámbito. El partido gobernante era el PRI, y quien tenía más fuerza en la entidad. De hecho, las gubernaturas en el estado de México y Coahuila eran los últimos reductos de poder para el priismo, por ello, estuvieron dispuestos a sacrificar la candidatura presidencial.

El efecto para el 2024 sería que el PRI por primera vez en su historia desde 1946, año en el que fue fundado, no postularía candidato presidencial propio. Esto representó un escenario de amplio desgaste, desde aquel partido hegemónico que controlaba las 31 gubernaturas en 1988, hasta pelear por su sobrevivencia en el ámbito subnacional. Por su parte, el Partido Acción

Nacional en 2024 lograría su segunda coalición presidencial con aliados, aunque igual que en 2018 el panismo designaría al candidato.

La candidata de la coalición Va por México, encabezada por el PRI-PAN-PRD-PANAL, fue la priista, Alejandra del Moral Vela, quien se registró como la única precandidata el 17 de enero de 2023, quien entre sus frases de precampaña señaló "Somos referente de inclusión y pluralismo" (Elecciones, *El Universal*, 2023, 17 de enero).

En su perfil político destaca que fue secretaria de Desarrollo Social en la administración del gobernador Alfredo del Mazo durante el periodo del 10 de febrero al 20 de octubre de 2022. Previamente, fue diputada local en el estado de México del 5 de septiembre de 2021 al 10 de febrero de 2022. Fue secretaria de Desarrollo Económico del 16 de septiembre de 2017 al 31 de enero de 2018. También fue dirigente del Comité Estatal del PRI en el estado de México en el 2017. Fue diputada federal de 2012-2015. Presidenta municipal de Cuautitlán Izcalli de 2009 a 2012. Del Moral estudió derecho en la Universidad Iberoamericana y cuenta con una maestría en administración pública por el ITESM (Estados, *Expansión Política*, 2022, 21 de octubre). A pocos días de las elecciones se presentó este escenario:

En el último día de las campañas electorales en el estado de México, la candidata Alejandra del Moral Vela decidió cancelar su cierre de campaña programado en el municipio de Tlalnepantla, la demarcación más grande y poblada que gobierna el tricolor en la entidad […] Panistas y perredistas, aliados a Del Moral se mostraron contrariados por las decisiones de la candidata, pues muchos ya tenían previstos contingentes para llenar la plaza municipal de Tlalnepantla (Dávila, *La Jornada*, 2023, 31 de mayo).

Fue un cierre confuso, porque los candidatos que aspiran a ganar no desaprovechan ninguna oportunidad para convencer a los electores, pero no podemos dejar de mencionar que el cierre de campaña se vio afectado por un reportaje del diario *The Guardian* sobre una presunta red de corrupción y desvío de recursos, en donde el nombre de Alejandra del Moral salió como secretaria de Desarrollo Social (Redacción, *Animal Político*, 2023, 31 de mayo). La candidata decidió cerrar con su participación en eventos más controlados a su favor.

El entorno del gobierno del Estado de México

Veamos ahora cómo llegaba el priismo a la campaña. Comencemos con la simpatía hacia la gestión del gobernador priista Alfredo de Mazo. Por ejemplo, en el mes de septiembre de 2021, su aprobación se situó en 39.8% (Noticias, *The Observer*, 2021, 4 de septiembre). En otro ejercicio, en el mes de mayo de 2022, el mandatario alcanzó el 35% de aprobación hacia su gobierno (Moreno, *Plana Mayor*, 2022, 17 de mayo). Al cierre del año 2022, el gobernador alcanzó sus mejores números con 47.4% (Pineda, *Puntual*, 2022, 22 de noviembre).

Fue interesante que, en la otra gubernatura en disputa en 2023, en Coahuila, el gobernador del estado, Miguel Riquelme contaba con el 62.3%, por lo tanto, se encontraba en el primer lugar como el mejor evaluado de 32 ejecutivos estatales, mientras Del Mazo se ubicaba en el lugar 24 de 32 (Ranking Mitofsky, *Consulta Mitosfky*, 2022, noviembre). En ese sentido, eran dos escenarios diametralmente opuestos en ambos estados.

¿Cómo estaban las preferencias electorales en torno a la gubernatura mexiquense? La empresa Polls.mx realizó un seguimiento a lo largo del tiempo, del cual se desprendían el promedio de algunas encuestas. Hasta principios de 2023, en enero todavía se medían las preferencias de Movimiento Ciudadano, pero en el último ejercicio, solamente se concentraban en las percepciones hacia Delfina Gómez y Alejandra del Moral como se puede observar a continuación.

Cuadro 5: Comparativo de encuestas para la gubernatura en el estado de México.

Empresa	Fecha	Partido o coalición	%	Partido o coalición	%	Partido	%
Massive Caller	30 octubre 2021	Morena-PVEM-PT	34	PRI-PAN-PRD	46	MC	1
Massive Caller	10 enero 2023	Morena-PVEM-PT	48	PRI-PAN-PRD	35	MC	4
Massive Caller	15 de abril 2023	Morena-PVEM-PT	51	PRI-PAN-PRD	46	MC	-
Campaigns& Elections México	8 marzo 2022	Morena-PVEM-PT	44	PRI-PAN-PRD	42	MC	2
Campaigns& Elections México	3 enero 2023	Morena-PVEM-PT	46	PRI-PAN-PRD	38	MC	7
Campaigns& Elections México	2 de mayo 2023	Morena-PVEM-PT	53	PRI-PAN-PRD	35	MC	-
El Financiero	16 junio 2022	Morena-PVEM-PT	43	PRI-PAN-PRD	36	MC	10
El Financiero	30 octubre 2022	Morena-PVEM-PT	45	PRI-PAN-PRD	39	MC	9
El Financiero	abril 2023	Morena-PVEM-PT	58	PRI-PAN-PRD	42	MC	-
Demoscopia	12 septiembre 2022	Morena-PVEM-PT	30	PRI-PAN-PRD	26	MC	7
Demoscopia	23 diciembre 2022	Morena-PVEM-PT	43	PRI-PAN-PRD	29	MC	7
Demoscopia	30 mayo 2023	Morena-PVEM-PT	56.6	PRI-PAN-PRD	39.5	MC	-
Promedio			45.96	Promedio			37.79

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de *El País* (2023, 15 de mayo).

Los datos del cuadro ofrecen tres momentos, uno a mediados del año 2022, uno al cierre de ese mismo año y la última encuesta, antes de la elección de junio de 2023, esto con el propósito de identificar si se presentaron modificaciones abruptas a lo largo del tiempo. Como sabemos las encuestas reflejan el estado de ánimo de los electores en una coyuntura determinada, y no significa que necesariamente los resultados se ajusten a las encuestas, no obstante, sí son un escenario de lo que podría pasar el día de la elección.

Como podemos observar en los datos del cuadro, elegimos cuatro ejercicios, en el primero de *Massive Caller* al mes de octubre de 2022 la coalición PRI-PAN-PRD se colocaba con 46%, en tanto que Morena-PVEM-PT con el 34%. Cabe señalar que, de los cuatro ejercicios a mitad del año 2021, fue el único que mostraba una ventaja para el PRI. En el ejercicio de enero de 2023 el escenario se invirtió. En abril de 2023 esta empresa arrojó un escenario de una contienda más cerrada, pues Delfina Gómez contaba con el 51%, pero cerca Del Moral con 46%. En este último

ejercicio ya no se registró la preferencia hacia MC. En la encuesta de *Campaigns&Elections Mexico*, el punto de referencia fue marzo de 2022, en donde había casi un empate entre las dos coaliciones, la que encabezaba Morena con 44% y con el PRI al frente el 42%. En el ejercicio de enero de 2023 el escenario favoreció a Morena con el 46%, mientras una ligera baja del PRI a 38%, una diferencia de ocho puntos. La última medición se realizó el 2 de mayo de 2023, Gómez alcanzó el 53% y Del Moral, lejos con el 35%. En los tres primeros ejercicios MC se ubicó entre 2% a 7%, mientras en el último ya no se registraron datos de MC.

Por otra parte, los ejercicios realizados por *El Financiero* arrojaban los siguientes resultados: al 16 de junio de 2022 el ambiente era favorable para la coalición Morena-PVEM-PT con el 43%, mientras el PRI-PAN-PRD sumaba el 36%, una distancia de siete puntos. En otra encuesta a finales de octubre de 2022, Morena y sus aliados conseguían el 45%, mientras el PRI y sus aliados con el 39%, una diferencia de seis puntos. Los resultados de la medición del mes de abril, Gómez se ubicó con 58% y Del Moral con 42%. En los tres primeros ejercicios MC fue el único partido que no formó parte de las coaliciones, aunque contaba con tendencias interesantes entre 9% y 10%, mientras en el último ya no se registraron preferencias.

Finalmente, *Demoscopia* realizó un ejercicio en el mes de septiembre de 2022, en donde Morena-PVEM-PT alcanzaba el 30% y PRI-PAN-PRD el 26%, una diferencia mínima de 4 puntos. Al mes de diciembre de 2022, los resultados se dispararon a 43% a favor de Morena, mientras el 29% con el PRI y sus aliados. Una diferencia de 14 puntos, siendo la mayor en todos los ejercicios hasta ese momento. El resultado del 30 de mayo de 2023 arrojó que Gómez Álvarez contaba con el 56.6%, en tanto que, Del Moral con 39.5%. En los tres primeros ejercicios MC quedó con 7%, mientras en el último ya no se registraron preferencias. El promedio de todos los ejercicios arrojó una tendencia de 45.96% a favor de Delfina Gómez y de 37.79% para Del Moral, una ventaja de 8.17%, de hecho, un dato muy cercano al resultado final de la elección, pues la distancia entre ambas candidatas fue de 8.31% como lo veremos a continuación. Veamos ahora la diferencia entre las encuestas y los resultados finales del Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos Electorales del IEEM.

Cuadro 6: Comparativo de encuestas para la gubernatura en el estado de México 2023.

Empresa	Mes	Partido o coalición	%	Sistema de Consulta IEEM 2023	Dife-rencia	Partido o coalición	%	Sistema de Consulta IEEM 2023	Dife-rencia
Massive Caller	15 de abril 2023	Morena-PVEM-PT	51	54.21	-3.21	PRI-PAN-PRD	46	45.79	+0.21
Campaigns& Elections México	2 de mayo 2023	Morena-PVEM-PT	53	54.21	-1.21	PRI-PAN-PRD	35	45.79	-10.79
El Financiero	abril 2023	Morena-PVEM-PT	58	54.21	+3.79	PRI-PAN-PRD	42	45.79	-3.79
Demoscopia	30 mayo 2023	Morena-PVEM-PT	56.6	54.21	+2.39	PRI-PAN-PRD	39.5	45.79	-6.29

Fuente: elaboración propia.

Como podemos observar, respecto de las preferencias antes de la elección, la empresa *Campaigns & Elections* México ofreció el resultado más certero en el resultado ganador de Morena, pues el 2 de mayo reportó que la coalición Morena-PT-PVEM contaba con el 53% y el resultado final fue de 54.21%, una diferencia de -1.21%, por otro lado, el resultado más certero para la coalición PRI-PAN-PRD-PANAL fue de Massive Caller, pues en su último ejercicio arrojó que tenían el 46%, mientras el resultado final fue de 45.79%, una diferencia de +0.21%. En los cuatro ejercicios de tendencias electorales, las empresas coincidieron en que Morena y sus aliados ganarían la elección, sin embargo, presentaron diferentes estimaciones. En términos generales, la más certera fue *Massive Caller*, luego *El Financiero*, *Demoscopia* y finalmente, *Campaigns& Elections Méxic*o.

LOS RESULTADOS Y LA RECOMPOSICIÓN DEL PODER

En la elección estaba en juego una gran cantidad electores en posibilidad asistir a las urnas. Con base en los resultados de las elecciones de 2021, Morena gobernaba 29 municipios y 5,784,831 personas (46.6%); el PRI está al frente de 51 Ayuntamientos y 3,725,075 personas (30%); el PAN con 18 municipios y 2,315,024 personas (18.7%); MC con cinco Ayuntamientos y 173,424 personas (1.4%); el PVEM con seis municipios y 120,467 personas (1%); el PRD con nueve demarcaciones y 124,257 personas (1%); el PT con dos municipios y 67,938 personas (0.5%); Fuerza por México con dos municipios y 51,205 personas (0.4%); el PES con dos municipios y 31,831 personas (0.3%); Redes Sociales Progresistas con uno y 11,217 personas (Data Electoral, Polls.mx, 2022, 7 de diciembre).

En la elección había una lista nominal de 12,676,625 electores de los cuales se recibieron un total de 6,192,618 valida. Se presentó una participación ciudadana de 49.86%. Si bien la competencia se concentró en dos coaliciones, nos interesa saber el peso político-electoral de cada partido y su tamaño.

Cuadro 7: Votación individual gobernador en el Estado de México 2023.

Partido	Votación individual	Porcentaje	Criterio de tamaño de partido	NEP	Fragmen-tación
Morena	2,184,706	35.19	Grande (reciben más del 20% de la votación)	3.66	0.73
PRI	1,748,271	28.16	Grande		
PAN	701,116	11.29	Intermedio (reciben más del 7% hasta 19.9%)		
PVEM	623,705	10.04	Intermedio		
PT	460,105	7.41	Intermedio		
PRD	183,079	2.94	No competitivo (reciben 0.01% a 2.99%)		
PANAL	119,864	1.93	No competitivo		

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos IEEM 2023. El tamaño del partido con base en Navarrete y Espinoza (2017, p. 71).

De acuerdo con los datos previos, quedaron dos partidos grandes, Morena y el PRI, y tres intermedios, el PAN, el PVEM y el PT. Quedaron fuera de la competencia porque perderán su registro como partido a nivel estatal el PRD y el PANAL, quienes no lograron superar el 3% de la votación total. El número efectivo de partidos (NEP) quedó en 3.66, mientras la fragmentación quedó en 0.73 puntos que tiende a que existe un pluralismo de partidos o como lo menciona Sartori (2005), pluralismo moderado (entre 3 a 5 partidos importantes), o también entendido como un sistema multipartidista.

Morena quedó como el partido con más votación, desplazando al histórico partido predominante (PRI). El PAN se ubicó como la tercera fuerza en el estado, mientras el PVEM y el PT en cuarta y quinta posición. El perredismo ha quedado borrado en el plano estatal, con la inminente pérdida de su registro. Veamos ahora la competencia por margen de victoria en los distritos.

Cuadro 8: Votación individual de gobernador Edomex 2023.

Categoría	Muy alta competencia	Alta competencia	Media competencia	Baja competencia
45 Distritos	4	22	19	0
Distritos desagregados	2. Toluca 10. Valle de Bravo 30. Naucalpan 36. San Miguel Zinacantepec	4. Lerma 5. Chimalhuacán 7. Tenancingo 8. Ecatepec 9. Tejupilco 13. Atlacomulco 14. Jilotepec 15. Ixtlahuaca 23. Texcoco 24. Nezahualcóyotl 25. Nezahualcóyotl 26. Cuautitlán Izcalli 29. Tianguistengo 31. Los Reyes Acaquilpan 34. Toluca 35. Metepec 37. Tlalnepantla 38. Coacalco 39.Tepexpan 42. Ecatepec 43. Cuautitlán Izcalli 45. Barrio La Cabecera	1. Chalco 3. Chimalhuacán 6. Ecatepec 11. Tultitlán 12. Teoloyucan 16. Ciudad Adolfo 17. Huixquilucan 18. Tlalnepantla 19. Tultepec 20. Zumpango 21. Ecatepec 22. Ojo de Agua. 27. Valle de Chalco 28. Amecameca 32. Naucalpan 33. Ojo de Agua 40. Ixtapaluca 41. Nezahualcóyotl 44. Nicolás Romero	Ninguno

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos Electorales IEEM 2023.

Como puede observarse no se presentó ningún distrito de baja competencia, en donde la coalición ganadora consiguiera una ventaja mayor a 30% de diferencia. Por el contrario, en 26 demarcaciones juntas se presentó muy alta (4 distritos) y alta competencia (22 distritos), en donde la contienda estuvo más cerrada. Como complemento 19 distritos con media competencia, en donde la victoria fue más holgada.

Entre los distritos más competidos en torno al margen de victoria se ubicaron el Distrito 36. San Miguel Zinacantepec con un MV de 0.26%; Distrito 30. Naucalpan con 0.98%; Distrito 2. Toluca

con 1.67%; Distrito 10. Valle de Bravo con 4.59%. En contraposición, el distrito con la ventaja más amplia se presentó en el Distrito 17. Huixquilucan con 26.12% de media competencia.

A continuación, veamos el desagregado de todos los distritos además de otros indicadores como la competitividad, y el coeficiente de desempeño electoral (CDE), el cual no mide porcentajes, sino proporciones de votos del partido ganador contra sí mismo.[1]

Cuadro 9. Indicadores electorales en los 45 distritos Edomex 2023.

Distrito	Coalición	%	Coalición	%	MV	Categoría	Competitividad	CDE	Desempeño
1. Chalco	Morena-PT-PVEM	61.11	PRI-PAN-PRD-PANAL	38.89	22.22	Media	58.34	0.90	Aceptable
2. Toluca	Morena-PT-PVEM	50.93	PRI-PAN-PRD-PANAL	49.07	1.86	Muy alta	73.61	1.07	Bueno
3. Chimalhuacán	Morena-PT-PVEM	60.15	PRI-PAN-PRD-PANAL	39.85	20.30	Media	59.78	0.78	Aceptable
4. Lerma de Villada	Morena-PT-PVEM	57.33	PRI-PAN-PRD-PANAL	42.67	14.66	Alta	64.01	1.27	Bueno
5. Chimalhuacán	Morena-PT-PVEM	54.96	PRI-PAN-PRD-PANAL	45.04	9.92	Alta	67.56	0.80	Aceptable
6. Ecatepec	Morena-PT-PVEM	58.99	PRI-PAN-PRD-PANAL	41.01	17.98	Media	61.52	0.95	Aceptable
7. Tenancingo	Morena-PT-PVEM	57.01	PRI-PAN-PRD-PANAL	42.99	14.02	Alta	64.49	1.10	Bueno
8. Ecatepec	Morena-PT-PVEM	55.52	PRI-PAN-PRD-PANAL	44.48	11.04	Alta	66.72	0.95	Aceptable
9. Tejupilco	Morena-PT-PVEM	55.03	PRI-PAN-PRD-PANAL	44.97	10.06	Alta	67.46	1.19	Bueno
10. Valle de Bravo	PRI-PAN-PRD-PANAL	52.26	Morena-PT-PVEM	47.74	4.52	Muy alta	71.61	1.08	Bueno
11. Tultilán	Morena-PT-PVEM	61.25	PRI-PAN-PRD-PANAL	38.75	22.5	Media	58.13	1.07	Bueno

[1] Para consultar las fórmulas y las categorías, véase el anexo al final del artículo.

Distrito	Coalición	%	Coalición	%	MV	Categoría	Competitividad	CDE	Desempeño
12. Teoloyucan	Morena-PT-PVEM	61.7	PRI-PAN-PRD-PANAL	38.3	23.4	Media	57.45	1.05	Bueno
13. Atlacomulco	Morena-PT-PVEM	55.19	PRI-PAN-PRD-PANAL	44.81	10.38	Alta	67.22	1.21	Bueno
14. Jilotepec	Morena-PT-PVEM	54.33	PRI-PAN-PRD-PANAL	45.67	8.66	Alta	68.51	1.28	Bueno
15. Ixtlahuaca	Morena-PT-PVEM	55.89	PRI-PAN-PRD-PANAL	44.11	11.78	Alta	66.17	1.25	Bueno
16. Ciudad Adolfo	PRI-PAN-PRD-PANAL	58.49	Morena-PT-PVEM	41.51	16.98	Media	62.27	0.77	Aceptable
17. Huixquilucan	PRI-PAN-PRD-PANAL	63.24	Morena-PT-PVEM	36.76	26.48	Media	55.14	0.72	Aceptable
18. Tlalnepantla	PRI-PAN-PRD-PANAL	58.73	Morena-PT-PVEM	41.27	17.46	Media	61.91	0.84	Aceptable
19. Tultepec	Morena-PT-PVEM	59.38	PRI-PAN-PRD-PANAL	40.62	18.76	Media	60.93	1.09	Bueno
20. Zumpango	Morena-PT-PVEM	59.48	PRI-PAN-PRD-PANAL	40.52	18.96	Media	60.78	0.94	Aceptable
21. Ecatepec	Morena-PT-PVEM	58.08	PRI-PAN-PRD-PANAL	41.92	16.16	Media	62.88	0.90	Aceptable
22. Ojo de Agua	Morena-PT-PVEM	59.23	PRI-PAN-PRD-PANAL	40.77	18.46	Media	61.16	1.12	Bueno
23. Texcoco	Morena-PT-PVEM	55.56	PRI-PAN-PRD-PANAL	44.44	11.12	Alta	66.66	1.03	Bueno
24. Nezahualcoyotl	Morena-PT-PVEM	55.34	PRI-PAN-PRD-PANAL	44.66	10.68	Alta	66.99	0.91	Aceptable
25. Nezahualcoyotl	Morena-PT-PVEM	57.4	PRI-PAN-PRD-PANAL	42.6	14.8	Alta	63.90	0.96	Aceptable
26. Cuautitlán Izcalli	Morena-PT-PVEM	53.33	PRI-PAN-PRD-PANAL	46.67	6.66	Alta	70.01	0.99	Aceptable

Distrito	Coalición	%	Coalición	%	MV	Categoría	Competitividad	CDE	Desempeño
27. Valle de Chalco	Morena-PT-PVEM	63	PRI-PAN-PRD-PANAL	37	26	Media	55.50	1.00	Bueno
28. Amecameca	Morena-PT-PVEM	60.88	PRI-PAN-PRD-PANAL	39.12	21.76	Media	67.88	1.12	Bueno
29. Tianguistengo	Morena-PT-PVEM	57.51	PRI-PAN-PRD-PANAL	42.49	15.02	Media	63.74	1.23	Bueno
30. Naucalpan	PRI-PAN-PRD-PANAL	50.71	Morena-PT-PVEM	49.29	1.42	Muy alta	73.94	0.81	Aceptable
31. Los Reyes Acaquilpan	Morena-PT-PVEM	54.27	PRI-PAN-PRD-PANAL	45.73	8.54	Alta	68.60	0.88	Aceptable
32. Naucalpan	PRI-PAN-PRD-PANAL	60.58	Morena-PT-PVEM	39.42	21.16	Media	59.13	0.71	Aceptable
33. Ojo de Agua	Morena-PT-PVEM	57.83	PRI-PAN-PRD-PANAL	42.17	15.66	Media	63.26	1.13	Bueno
34. Toluca	PRI-PAN-PRD-PANAL	53.66	Morena-PT-PVEM	46.34	7.32	Alta	69.51	1.05	Bueno
35. Metepec	PRI-PAN-PRD-PANAL	54.93	Morena-PT-PVEM	45.07	9.86	Alta	67.61	1.06	Bueno
36. San Miguel Zinacantepec	PRI-PAN-PRD-PANAL	50.33	Morena-PT-PVEM	49.67	0.66	Muy alta	74.51	1.06	Bueno
37. Tlalnepantla	Morena-PT-PVEM	57.29	PRI-PAN-PRD-PANAL	42.71	14.58	Alta	64.07	0.87	Aceptable
38. Coacalco	Morena-PT-PVEM	55.04	PRI-PAN-PRD-PANAL	44.96	10.08	Alta	67.44	1.01	Bueno
39. Tepexpan	Morena-PT-PVEM	55.6	PRI-PAN-PRD-PANAL	44.4	11.2	Alta	66.60	1.04	Bueno
40. Ixtapaluca	Morena-PT-PVEM	62.26	PRI-PAN-PRD-PANAL	37.74	23.25	Media	56.61	0.92	Aceptable
41. Nezahualcoyotl	Morena-PT-PVEM	59.53	PRI-PAN-PRD-PANAL	40.47	18.6	Media	60.71	0.98	Bueno

Distrito	Coalición	%	Coalición	%	MV	Cate-goría	Competitividad	CDE	Desem-peño
42. Ecatepec	Morena-PT-PVEM	57.3	PRI-PAN-PRD-PANAL	42.7	14.67	Alta	64.05	0.93	Aceptable
43. Cuautitlán Izcalli	Morena-PT-PVEM	56.09	PRI-PAN-PRD-PANAL	43.91	11.82	Alta	65.87	1.13	Bueno
44. Nicolas Romero	Morena-PT-PVEM	59.63	PRI-PAN-PRD-PANAL	40.37	18.69	Media	60.56	0.97	Aceptable
45. Barrio La Cabecera	Morena-PT-PVEM	53.21	PRI-PAN-PRD-PANAL	46.79	6.27	Alta	70.19	1.11	Bueno

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos Electorales IEEM 2023.

El promedio de la competitividad a través de la propuesta de Juan Reyes del Campillo (2013) en los 45 distritos fue de 64.55 puntos. En el coeficiente de desempeño electoral que propone Leonardo Valdés (2017, p. 229) que mide proporciones de votos del partido contra sí mismo arrojó que Morena obtuvo un buen desempeño en 24 de los 45 distritos, mientras un desempeño aceptable en los restantes 21.

CONCLUSIONES

Al principio del texto nos preguntamos cómo llegaban el PRI y Morena. Ambos partidos llegaron en condiciones muy diferentes, por un lado, el tricolor llegó en franco debilitamiento y pérdida de gobernadores y además, sin el presidente de la República (priista) que cobijara el movimiento de la maquinaria electoral. Por el contrario, Morena llegó con una ventaja que no contaba en la elección del 2017, el apoyo del presidente de la República (AMLO), 20 gobernadores y una expectativa de cambio político que ofrecía una real posibilidad de la primera alternancia.

Las elecciones de 2023 en el estado de México representaron un punto de inflexión sin retorno para el PRI. Después de una elección muy cerrada en la contienda de 2017, en la que apenas pudo contener la victoria de Morena, en 2023, la situación fue una inevitable derrota en un estado considerado bastión y cuna del priismo. Llegó el fin de una era y deja al Revolucionario Institucional en un escenario muy complicado, ya que, con la evidencia de años anteriores, este partido no mostró capacidad de recuperación electoral, sino que sus descalabros se fueron acumulando en estados muy relevantes, en los cuales nunca había perdido como Hidalgo en 2022, Colima y Campeche en 2021 y ahora se suma la entidad mexiquense.

Morena actúa como un partido activista-selectivo se enfoca en ganar elecciones. El partido de AMLO apuesta por objetivos electorales, los cuales se consiguen por medio de una estrategia de agregación de estructuras de políticos de otros partidos, pero además de redes y bases sociales externas, las cuales le otorgan mayor capacidad de operación política. En el Edomex se presentó una realineación de electores a favor de Morena en 2017, lo cual permitió la primera alternancia en 2023, el tiempo dirá si será duradera o no.

Morena como partido gobernante no sólo ha ampliado su base política en la administración pública federal, y en el Congreso de la Unión, sino que ahora muestra un músculo importante en el ámbito de las gubernaturas. Por ejemplo, gobernará dos de las entidades más importantes del país como lo son la Ciudad de México y el estado de México, que representan un importante caudal de posibles electores, si a ello le sumamos, los estados aledaños como Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Michoacán y Guerrero, es decir, la mayor parte del centro del país está en manos del partido del presidente de la República.

El escenario es sombrío para el PRI, pues en 2015 contaban con 20 gobernadores, aunque gradualmente en los años posteriores fue perdiendo poco a poco su presencia política, por lo cual, después de las elecciones de 2023, únicamente gobernará dos estados, Durango y Coahuila. El partido que una vez fue hegemónico a nivel federal y local (durante el periodo 1946-2000), y partido predominante a nivel local (2000-2023), ha pasado a uno que luchará por mantenerse vigente como oferta política, en medio de un ambiente dominado por la personalidad carismática de AMLO y de su partido Morena, y con una eventual continuidad en el poder presidencial por seis años más con la candidata Claudia Sheinbaum Pardo, quien será la candidata para vencer en junio de 2024.

En el estado de México se presentó la primera alternancia en el titular del ejecutivo estatal con la victoria de Delfina Gómez. Una política muy cercana al presidente Andrés Manuel López Obrador. No tendrá una tarea sencilla, pero los electores en junio de 2023 optaron por el cambio político y los resultados de su gestión como gobernadora serán evaluados a mediano plazo, lo

cual generará por lo menos dos vías: el mantenimiento del poder morenista o el retorno Revolucionario Institucional, que por el momento se ve muy lejano.

REFERENCIAS

Alcántara Sáez, Manuel (2004). *Partidos políticos latinoamericanos. ¿Instituciones o maquinas ideológicas?* Gernika, México.

Camhaji, Elías (2023, 20 de abril). "Los ataques de Alejandra Del Moral contra Delfina Gómez acaparan el primer debate en el Estado de México". *El País*. https://n9.cl/vp7yb

Cámara de Diputados (2015). Diputados por entidad federativa. https://bit.ly/3Xm3gai

Capasso, Verónica (2021). Movilización de mujeres, activismo hashtag y odio político. El caso de Marielle Franco en Brasil. *Millcayac. Revista Digital de Ciencias Sociales*, VIII, (15), 143-158.

Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado de México (2014). Código Electoral del Estado de México (CEEM). https://bit.ly/3wfXqeV

Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado de México (1917). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM). https://bit.ly/3iTYeTv

Clarke, Andrew (2020). Party Sub-Brands and American Party Factions. *American Journal of Political Science* 64 (3), pp. 452-470. https://bit.ly/3BtvDJ2

Data Electoral (2022, 7 de diciembre). "¿A cuánta gente gobiernan los partidos en el Estado de México?". *Polls.mx*. https://bit.ly/3iP8Sem

Dávila, Israel, 2023, 31 de mayo). "Alejandra del Moral cancela cierre de campaña en Tlalnepantla". *La Jornada*. https://goo.su/UALEza

Díaz Jiménez, Oniel Francisco y Vázquez Ulloa, Nuria Jazmin (2023). "La desinstitucionalización del sistema mexicano de partidos y sus consecuencias en las arenas electoral y legislativa (2018-2021)". En Rosiles Salas, Javier, Arellano Ríos, Alberto y Navarrete Vela, Juan Pablo (Coords.). *Régimen, partidos y políticas públicas en tiempo de la "4T"*. (pp. 107-138). COLJAL, México.

Díaz Navarro, Silvia Andreli & Mateo Mejía, Luis Gabriel (2014). "Activismo político por internet en los jóvenes de Educación". *Super Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, 7, 1-7.

Domínguez López, Ernesto (2017). La teoría del realineamiento y la evolución del sistema político estadounidense. *Universidad de La Habana*, (284), pp. 84-105.

Elecciones 2022 (2023, 16 de enero). "Partidos en el Estado de México recibirán mil 261 millones de pesos en 2023". *Vértigo Político*. https://bit.ly/3HbRsC6

Elecciones (2023, 17 de enero). "Se registra Alejandra del Moral como única aspirante de la alianza Va por México a la gubernatura del Edomex". *El Universal*. https://bit.ly/3CUYXKU

Estados (2022, 21 de octubre). "¿#QuiénEs Alejandra del Moral, la candidata del PRI al Edomex en 2023?". *Expansión Política*. https://bit.ly/3Hdse67

Galindo, Jorge y Zedryk, Raziel (2023, 15 de mayo). "Delfina Gómez lidera con claridad todas las encuestas para la gubernatura del Estado de México". *El País*. https://goo.su/R0w5e9

García, Carina (2023, 18 de mayo). "#DebateEdoMex | Una vuelta a esquema tradicional y sin riesgos, opinan analistas". *Expansión Política*. https://goo.su/rVcY

Gobierno de México (2022). Programas para el Desarrollo. https://bit.ly/3GQbNvp

Kirchheimer, Otto (1980). "El camino hacia el partido de todo el mundo". En Kurt Lenk y Franz Neumann (Coords.), *Teoría y sociología critica de los partidos políticos* (pp. 328-347). Anagrama, Barcelona.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014). Ley General de Partidos Políticos, (LGPP). https://bit.ly/3XCCfzl

Local (2023, 12 de enero). "Darán mil 289 millones de pesos a partidos para elección por la gubernatura del Edomex". *El Sol de Toluca*. https://bit.ly/3iUpQrA

López Villafañe, Víctor (2012). *La formación del sistema político mexicano*. Siglo XXI, México.

Mayorga, René Antonio (2003). Bolivia: metamorfosis del sistema de partidos. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (16), pp. 96-105.

Miranda Camarena, Adrían Joaquín (2018). *Sistema electoral sin partidos políticos*. Editorial Porrúa, México.

Melanie Leidecker-Sandmann y Beatrice Eugster (2022). "Communicating Political Positions on European Issues: A Comparison of Parties and Newspapers in Seven Countries." *Political Studies Review*, 20 (1), 62-82.

México (2023, 14 de enero). "Delfina Gómez arrancó precampaña en Edomex y Mario Delgado advirtió: Enfrentamos a grupo de ladrones electorales". *Infobae*. https://bit.ly/3WiZL3m

Monroy, Jorge (2023, 12 de enero). "Coalición Va Por México: PRI nombrará candidatos en Edomex y Coahuila; PAN, a la Presidencia y Jefatura de Gobierno". *El Economista*. https://bit.ly/3XlY3zw

Monroy, Jorge (2023, 6 de marzo). "MC no postulará candidatos para el Edomex y Coahuila; acusa acuerdo del PRI con Morena". *El Economista*. https://goo.su/m6mnNRo

Morales, Rafael (2014). Puebla, las elecciones de la hegemonía. Los estados en 2013. *La nueva configuración político-electoral* (pp. 245-262). Tec Monterrey/UNAM, México.

Moreno, Alejandro (2023, 3 de enero). "Paso a pasito: AMLO llega a 2023 con 56% de aprobación, según Encuesta EF." *El Financiero*. https://bit.ly/3wdueFm

Moreno, Ricardo (2022, 17 de mayo). "Alfredo del Mazo: reprobado". *Plana Mayor*. https://bit.ly/3XmKqzU

Muirhead, Russell, y Rosenblum, Nancy (2020). "The Political Theory of Parties and Partisanship: Catching Up." *Annual Review of Political Science*, (23), pp. 95-110. https://n9.cl/cyx9q

Nacional (20 de junio de 2020). "El clientelismo de AMLO rinde resultados electorales". *Etcétera*. https://n9.cl/xfkb9n

Nava, Jenifer (2023, 21 de abril). "Delfina Gómez o Alejandra del Moral: quién ganó el primer debate del Edomex". *Infobae*. https://n9.cl/d2mj9

Navarrete Vela, Juan Pablo y Espinoza Toledo, Ricardo (2017). Morena en las elecciones federales de 2015. *Estudios Políticos*, 40, pp. 71-103.

Olivier, Guadalupe; Tamayo, Sergio (2017). Mujeres en el activismo político. Resonancias biográficas del movimiento del 68. *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, 97, 232-262.

Panebianco, Angelo (2009). *Modelos de partidos*. Alianza, Madrid.

Peña, Alejandro (2020). "Activist Parties and Hybrid Party Behaviours: A Typological Reassessment of Partisan Mobilization." *Political Studies Review*, september.

Redacción (2023, 31 de mayo). "Del Moral cierra con "actividades privadas", tras publicación de presunto desvío en Edomex". *Animal Político*. https://goo.su/U7oZw

Reyes del Campillo Lona, Juan (2021). *Cambios en el sistema de partidos. Dimensiones y dinámicas de la competencia electoral en México (1994-2018)*. UAM, México.

Pineda, Victoria (2022, 22 de noviembre). "Mitofsky: sube la aprobación del gobernador ADM". *Puntual*. https://bit.ly/3GTko02

Polls.mx/estado de México (2024). Encuestas y resultados previos. https://bit.ly/3CSnNLF

Demoscopia Digital. Estudios sobre Opinión Pública (20239. Preferencias Electorales Edomex 2023. https://goo.su/UzCiYP

Instituto Electoral del Estado de México (2015). Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos Electorales 2000-2020. https://www.ieem.org.mx/organizacion/estadistico/indexesta.html

Instituto Electoral del Estado de México (2017). Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos Electorales 2000-2020. https://www.ieem.org.mx/organizacion/estadistico/proele/2017.pdf

Instituto Electoral del Estado de México (2018). Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos Electorales 2000-2020. https://www.ieem.org.mx/organizacion/estadistico/indexesta.html

Instituto Electoral del Estado de México (2021). Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos Electorales 2000-2020. https://www.ieem.org.mx/organizacion/estadistico/indexesta.html

Ranking Mitofsky (2022, noviembre). *Consulta Mitosfky*. https://bit.ly/3krTMvA

Instituto Electoral del Estado de México (2023). Resultados electorales IEEM. https://portal.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html

Reyes del Campillo Lona, Juan (2013). Nacionalización del sistema partidario mexicano, *Andamios*, 10 (23), 31-57.

Rune Slothuus, Martin Bisgaard (2020). "How Political Parties Shape Public Opinion in the Real World." *American Journal of Political Science*, 65 (4), 896-911.

Salinas, Javier, (2023, 31 de mayo). "Acompañan miles a Delfina Gómez en cierre de campaña en Texcoco". *La Jornada*. https://goo.su/rLVpsW

Sartori, Giovanni (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza, Madrid.

The Observer (2021, 4 de septiembre). "Alfredo del Mazo, últimos lugares de aprobación en encuestas". *Noticias*. https://bit.ly/3HfZCJM

Valdés Zurita, Leonardo (2017). *Reformas electorales en México. Consecuencias políticas (1978-1991)*. FCE, México.

Ware, Alan (1996). *Partidos políticos y sistema de partidos*. ITSMO, Madrid.

ANEXO: Indicadores electorales.

Margen de victoria

Este indicador mide la distancia en el porcentaje de votos entre el primero y el segundo lugar. Entre más pequeño es el margen de victoria, más competitiva es la elección. Tiene un rango de 0 a 100 y su fórmula es: MV = V1 – V2

Categorías

Muy alta: 0.01-5.00
Alta: 5.01-15.00
Mediana: 15.01-30.00
Baja: más de 30.00 (Morales, 2014, p. 258).

Concentración electoral

Este indicador se construye a partir de la suma de los votos o porcentaje de votos del primero y segundo lugar: CE = V1+V2

Número Efectivo de Partidos (NEP)

La fórmula es la siguiente: El número efectivo de partidos se calcula elevando al cuadrado la cantidad de votos del partido (o de escaños) sumando los cuadrados y dividiendo uno por su suma.

$$NEP = {}^{1}\!\Big/\!_{\sum_{i=1}^{n} S_i^2}$$

Fragmentación

La fragmentación se calcula mediante la siguiente fórmula: F = 1- suma (vi)2, donde vi es la proporción de votos de cada partido, sobre un total igual a 1.

Se interpreta con base en una escala entre 0 y 1, donde un valor entre 0.1 y 0.3 indica un sistema de partido único, entre 0.4 y 0.6 indica un bipartidismo y de 0.7 a 0.9 corresponde a un sistema multipartidista" (Díaz y Vázquez, 2023, p.109).

Competitividad / Reyes del Campillo

La competitividad electoral es una dimensión del sistema partidario que da cuenta de la intensidad de la disputa entre las fuerzas políticas.

La fórmula que utilizamos es 1 – (Σ Pi + mv *.5), en donde "Pi" es el porcentaje del partido ganador y mv el margen de victoria. Lo anterior significa que sumamos el porcentaje del partido ganador y el margen de victoria, después lo dividimos entre dos (por ser dos los valores que sumamos) y el resultado lo sustraemos de uno (Reyes del Campillo, 2013, p. 44).

Coeficiente de desempeño electoral

$CDE = (v_i/p) /(V_i/P)$

Donde:

v_i: es la votación obtenida por el partido i en cada uno de los estados;
p: es el número de ciudadanos empadronados en cada estado;
V_i: es la votación nacional del partido i, y
P: es el padrón nacional total.

Medición:

0.5, igual a la mitad de su proporción estatal: desempeño malo;
Mayor a 0.5, pero menor a 1: desempeño aceptable;
Si es igual a 1, pero menor a 2, votos iguales a su proporción estatal: desempeño bueno, y
Si es igual o mayor a 2, votación igual al doble de su proporción estatal: desempeño muy bueno (Valdés, 2017, p. 229).

Fuente: elaboración propia.

Artículo

Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356
https://iuscomitialis.uaemex.mx
Vol. 7, núm. 13 (enero-junio 2024), pp. 90-109
Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Derecho

Norma ISO Electoral: una oportunidad de efectividad administrativa para las autoridades electorales en México

ISO Electoral Standard: an opportunity for administrative effectiveness for electoral authorities in Mexico

Amado Quezada Malta
https://orcid.org/0009-0003-3312-4739
Instituto Electoral del Estado de México, México.
amado.quezada@ieem.org.mx

Resumen: Se revisan las bondades de la norma ISO/TS 54001:2019 como una oportunidad de efectividad administrativa para las autoridades electorales en México. Lo anterior a través de la enumeración de sus principios y sistematización organizacional para proponer la certificación de los organismos electorales mexicanos como una estrategia de legitimación en su misión. La metodología utilizada es la analítica-descriptiva con base en una revisión de fuentes bibliográficas y normativas. Entre los beneficios de la certificación en la referida norma se encuentra el aumento de la confianza por parte de la ciudadanía, partidos políticos y candidaturas, concluyendo que se trata de una valiosa herramienta que deben aprovechar los organismos electorales en México.

Recepción: 25 de febrero de 2024
Aceptación: 14 de mayo de 2024

Palabras clave: elecciones, partidos políticos, certificación, ISO, organismos electorales, democracia.

Abstract: The benefits of the ISO/TS 54001:2019 standard is reviewed as an opportunity for administrative effectiveness for electoral authorities in Mexico. The above through the enumeration of its principles and organizational systematization to propose the certification of Mexican electoral organizations as a legitimation strategy in their mission. The methodology used is analytical-descriptive based on a review of bibliographic and normative sources. Among the benefits of certification in the aforementioned standard is the increase in confidence on the part of citizens, political parties and candidates, concluding that it is a valuable tool that electoral organizations in Mexico should take advantage of.

Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Key Words: elections, political parties, certification, ISO, electoral organizations, democracy.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años (marcadamente a partir de 2018) ha habido en México un ataque a los órganos constitucionales autónomos de parte del gobierno federal. Desde el poder ejecutivo se considera que los organismos autónomos y descentralizados son costosos e inútiles, además de que en muchos casos duplican funciones. El choque mediático, cada vez más abierto, entre el gobierno y estas instituciones amenaza el sistema democrático construido en las últimas tres décadas y hace temer una reconcentración del poder en manos del Ejecutivo. Respecto a las instituciones electorales, el ataque desde el gobierno comenzó de manera discursiva. Durante el panel *Los organismos electorales en la preservación del orden democrático y las amenazas a su independencia*, dentro de la Cumbre Mundial de la Democracia Electoral (junio de 2022), el consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE) de ese entonces, Lorenzo Córdova, sostuvo de que en casi 900 *mañaneras*[1] que había realizado el presidente Andrés Manuel López Obrador, en 299 de ellas se había referido a las instituciones electorales y el 63 por ciento de las menciones habían sido de manera negativa (López, 2022, p. 1).

Estos ataques del presidente en sus declaraciones van dirigidos, tanto a las instituciones electorales administrativas (INE y Organismos Públicos Locales Electorales) como a las instituciones electorales jurisdiccionales (Tribunales Electorales). De las primeras ha dicho que son muy costosas ("el INE es el organismo electoral más caro del mundo", suele repetir) (El Financiero, 2022, p. 1; Forbes México, 2020, p. 1) y que duplican actividades; de las segundas, que pertenecen a un particular grupo político y atienden sus agendas (Jiménez y Martínez, 2021, p. 1; Saldaña y Gutiérrez, 2023, p. 1). La ofensiva no ha quedado solo en el discurso, sino que el Gobierno Federal ya ha dado claros signos de pasar a la acción. Desde una significativa reducción al presupuesto del INE (en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2023 aprobado por la Cámara de Diputados hubo una reducción de 4,475 millones de pesos de los solicitado por el INE) y a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) (por ejemplo, y de acuerdo al informe *Situación presupuestal de los Organismos Públicos Locales respecto del ejercicio fiscal 2022* (INE, 2022) que realiza el INE, el OPLE de la Ciudad de México tuvo un recorte de más del 50% durante el año 2022), pasando por una fallida Reforma a la Constitución que, entre otras cosas, buscaba la desaparición del INE y de los OPLE para sustituirlos por el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas, hasta culminar con el llamado *Plan B* de la reforma electoral, que proponía cambios importantes en la organización, estructura y funcionamiento de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales.

Es importante resaltar que el presidente actual y el partido Morena, al que pertenece, tienen una gran aceptación entre la población. De acuerdo con el sitio especializado en elecciones Oraculus (Márquez, 2023, p. 1), al 30 de septiembre de 2023 el presidente Andrés Manuel López Obrador goza de una aprobación del 68% entre la población mexicana; además, en la misma temporalidad, es el segundo mandatario del mundo con mayores niveles de aprobación en su país (Shelburne, 2023, p. 1). Se destaca la aprobación y popularidad que tiene el presidente y su partido, porque es una variable que incide para conseguir el respaldo de la ciudadanía para consumar sus objetivos en contra de los organismos autónomos electorales. Ante este escenario de descrédito e intentos de debilitamiento a las instituciones electorales, se vuelve fundamental que estas

[1] Conferencias de prensa que el actual presidente de México suele realizar todos los días por la mañana.

instituciones desarrollen sus procesos con altos estándares de calidad para incrementar la confianza en los organismos electorales por parte de la ciudadanía y los actores políticos, por medio de una administración más eficiente, transparente, económica y conforme a los objetivos organizacionales.

El compromiso de una organización con la mejora en sus procesos puede apoyarse en sistemas de estándares internacionales de calidad que promueven esquemas sistemáticos y certificables. Estos sistemas ayudan a implementar y documentar los procedimientos que facilitan la gestión de los procesos para generar los resultados deseados en las organizaciones. Uno de estos estándares internacionales es la norma electoral ISO/TS 54001:2019 (ISO Electoral), norma diseñada para ayudar a las organizaciones electorales a mejorar la calidad de sus servicios electorales y demostrar su compromiso con la transparencia, la rendición de cuentas y con la mejora de la eficiencia y eficacia en sus operaciones. Por ello, el objetivo de estudio del presente trabajo es describir las bondades de la norma ISO Electoral, a través de la enumeración de sus principios y sistematización organizacional con el propósito de proponer la certificación de los organismos electorales mexicanos como una estrategia de legitimación en su misión.

El trabajo se estructura en un primer apartado en el que se presenta la metodología utilizada para elaborar el presente documento. En un segundo apartado se revisa la normatividad ISO, sus características generales y los principios en los que se sustenta. Una vez contextualizado nuestro tema, se destina el tercer y cuarto apartado para hacer el estudio de la norma ISO Electoral, exponiendo los procesos electorales susceptibles de certificarse y los beneficios que se obtienen al implementar un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) certificado con la norma ISO Electoral, además del análisis del proceso de certificación. Posteriormente, se da cuenta de los organismos electorales en el mundo que han certificado sus procesos con la norma ISO Electoral y se presentan resultados de estudios sobre experiencias de organizaciones electorales que han implementado un SGC. Finalmente, se presentan algunas reflexiones y conclusiones sobre el valor e impacto de la certificación en las organizaciones electorales.

METODOLOGÍA

El presente artículo se realiza utilizando una metodología analítica-descriptiva con base en una revisión de fuentes bibliográficas y normativas. De acuerdo con lo planteado por Silva (2016, p. 77), un estudio descriptivo pretende describir algunas características fundamentales de un hecho o fenómeno, utilizando criterios sistemáticos que permiten poner de manifiesto su estructura y comportamiento. Comienza con el planteamiento de un problema con el objetivo de indagar hacia su interpretación. Se convierte en parte de la investigación describir un fenómeno, así como se presenta en el momento. Para conseguir los objetivos planteados, no se limita a la recopilación de datos pues se pretende generar conocimiento a partir del análisis.

Para la revisión bibliográfica, se hizo una búsqueda de artículos científicos, referentes a nuestro tema, publicados en revistas especializadas disponibles en la base de datos de las librerías electrónicas Dialnet, DOAJ, Redalyc, SciELO y Scopus, así como en Google Académico. La búsqueda se hizo en el mes de abril de 2023, utilizando las palabras clave: ISO/TS 17582:2014, ISO/TS 54001:2019, ISO electoral y *electoral ISO standard*. Los artículos revisados fueron los que estaban escritos en idioma inglés o español, y se excluyeron aquellos artículos que no tenían como eje de investigación la norma ISO Electoral, una vez que se leyó su resumen. Los resultados obtenidos se muestran en la tabla 1.

Tabla 1. Resultados de la revisión bibliográfica.

Título del artículo	Autor	Año	Base de datos
Sistema de gestión electoral: en busca de la mejora continua.	Protti Quesada, María Auxiliadora.	2014	Dialnet.
Beneficios de la aplicación de normas internacionales ISO en procesos electorales.	Pozo Bahamonde, Juan Pablo. Quinteros Basantes, Jeffrey Badí.	2017	Dialnet, DOAJ, Google Académico.
Mejora del proceso de "Cambios de domicilio y actualización de datos" de una institución pública de gestión electoral, aplicando la especificación técnica ISO/TS 17582.	Silva Criollo, María Elisa.	2017	Google Académico.
COBIT como herramienta para la implementación de la Norma Internacional Electoral ISO 54001.	Fernández Robles, Brenda Isabel.	2020	Google Académico.
Evaluate the reality of implementing the main electoral processes according to the quality management system in the Electoral Commission – Iraq.	Azeez Ibraheem, Esam Abdul. Kamel Jawad, Maha.	2021	Google Académico.

Fuente: Elaboración propia.

También, se revisaron las páginas *web* y los documentos publicados en ellas, de la Organización Internacional de Estandarización (ISO), de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del Órgano Internacional de Acreditación Electoral (IEAB), dado que se consideran las fuentes primarias de la investigación.

LAS NORMAS ISO

Las normas ISO son un conjunto de estándares internacionales que establecen requisitos y directrices para la gestión de diferentes aspectos en las organizaciones. Estas normas son desarrolladas por la Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés) y tratan sobre una amplia variedad de temas. Para continuar con este apartado es preciso definir dos conceptos relevantes para este trabajo: el concepto de calidad y el concepto de norma. La primera consiste en una filosofía de acción por buscar la mejora continua para obtener un producto o servicio de valor para los usuarios, tratando de cumplir con sus expectativas, ya que esto puede aumentar la viabilidad de la organización, bien a través del incremento de su rentabilidad, o aumentando el bienestar social y la satisfacción de la ciudadanía con el servicio recibido (Camarasa, 2004, p. 11).

Por su parte, y de acuerdo con la guía desarrollada por la ISO que establece los principios y directrices para el desarrollo y uso de normas internacionales, una norma es un "documento

establecido por consenso y aprobado por un organismo reconocido, que provee, para el uso común y repetitivo, reglas, directrices o características para actividades o sus resultados, dirigido a alcanzar el nivel óptimo de orden en un concepto dado" (ISO, 1996, p. 10). Las características generales de una norma pueden resumirse en:

> *Accesibilidad al público.*
> *Elaboración consensuada por todas las partes interesadas.*
> *Estar basada en resultados de experiencias y de desarrollos tecnológicos.*
> *Es siempre un documento voluntario que contiene especificaciones técnicas.*
> *Debe estar aprobada por un organismo reconocido. (Rodríguez, 2002, p. 1).*

Ahora bien, la ISO nace el 23 de febrero de 1947, con la participación de delegados de 25 países, "con el objetivo de facilitar la coordinación internacional y la unificación de estándares industriales" (Alzate-Ibáñez, 2017, p. 577). Su sede se encuentra localizada en Suiza, en la ciudad de Ginebra, y sus trabajos se desarrollan con comités técnicos especializados. Actualmente, está conformada por 168 miembros representantes de diversos países, entre ellos México. Las normas ISO abarcan poco menos de 25,000 normas que cubren casi todos los ramos de la tecnología, fabricación y servicios, y pueden ser agrupadas de acuerdo con distintos criterios, uno de ellos sería por los distintos aspectos que abarcan y los distintos sectores en que se aplican las normas. En este sentido, cabe mencionar la clasificación ofrecida por Gutiérrez (2014): "normas específicamente para atender la calidad, normas aplicables para la calidad en el medio ambiente y sostenibilidad, normas para la gestión de la seguridad y normas vinculadas directamente con la investigación y el desarrollo" (Gutiérrez, 2014, p. 149).

En el año de 1987, la ISO publicó su principal proceso de estándares: la ISO 9000. Según apunta Vicher-García (2012), se considera que la aparición de esta norma obedeció a

> *que el comercio se había intensificado hasta el punto en que muchas empresas ya no podían confiar en la buena reputación de la cultura empresarial local, así que buscaron socios comerciales a distancia. Y allí surgió la necesidad de pruebas que demostraran la buena gestión de sus nuevos socios internacionales; de este modo, ISO 9000 fue útil para satisfacer esa necesidad… (Vicher-García, 2012, p. 220).*

La ISO 9000 establece los requisitos para un SGC. Estas normas se centran en la gestión de la calidad de los procesos y productos de una organización, y están diseñadas para ayudar a las organizaciones a mejorar la satisfacción del cliente y la eficiencia operativa. La norma ISO 9000 está sustentada en siete principios, que son los mismos que van a regir a la norma ISO Electoral (ISO, 2019, Principios de la gestión de la calidad, párr. 2; Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos [SG-OEA], 2012, p. 3):

1. Enfoque al cliente: Este principio indica que las organizaciones deben de tener como una de sus prioridades entender y satisfacer las necesidades de sus clientes.
2. Liderazgo: Los líderes tienen la responsabilidad de generar y preservar un entorno interno que propicie la plena implicación del personal en la consecución de los objetivos de la organización.
3. Compromiso de las personas: El personal es la parte más importante de la organización y su plena participación y compromiso permitirá utilizar sus habilidades en beneficio de la organización.

4. Enfoque a procesos: Los objetivos organizacionales se logran más eficientemente cuando las actividades y los factores asociados se gestionan como un proceso.
5. Mejora: Lograr un constante avance en el rendimiento general de la organización debe ser una meta permanente.
6. Toma de decisiones basada en la evidencia: Tomar decisiones efectivas requiere analizar cuidadosamente los datos y la información disponibles.
7. Gestión de las relaciones: Principio que denota la importancia de mantener una relación ganar-ganar entre la organización y sus proveedores, basada en la cooperación y con el propósito de crear valor para ambos.

Como se mencionó, la ISO 9000 establece los requisitos para un SGC, entendido éste como una "serie de actividades interrelacionadas cuyo objetivo final es mejorar la efectividad de una organización en la generación de productos o servicios" (SG-OEA, 2012, p. 2). Asimismo, todos los SGC deben estar respaldados por un "sistema documentado que detalla las responsabilidades, procesos, insumos y resultados, permitiendo a las organizaciones identificar, supervisar y medir sus procesos" (SG-OEA, 2012, p. 2). El objetivo principal de un SGC es incrementar la satisfacción del cliente y la eficiencia operativa de la organización.

De acuerdo con la ISO, el hacer uso de un SGC "es una decisión estratégica para una organización que le puede ayudar a mejorar su desempeño global y proporcionar una base sólida para las iniciativas de desarrollo sostenible" (ISO, 2019, Generalidades, párr. 1). Además, de que los beneficios potenciales para la organización son:

1. Mejora de la calidad en los productos y servicios: Un SGC ayuda a las organizaciones a producir productos y servicios de alta calidad de manera constante que cumplan o superen las expectativas de las personas usuarias.
2. Mayor eficiencia y productividad: Un SGC ayuda a las organizaciones a identificar y eliminar los desperdicios, optimizar los procesos y mejorar la eficiencia. Esto puede conducir a menores costos y mayor productividad.
3. Mejor gestión de riesgos: Un SGC ayuda a las organizaciones a identificar y mitigar riesgos, prevenir problemas y mejorar el cumplimiento de las regulaciones. Esto puede ayudar a proteger la reputación y el resultado final de la organización.
4. Mayor satisfacción de los empleados: Un SGC ayuda a las organizaciones a crear un entorno de trabajo más positivo y productivo al proporcionar a los empleados expectativas claras, oportunidades de capacitación y desarrollo, y un sentido de propiedad en el éxito de la organización.
5. Mejoras en la comunicación y colaboración: Un SGC ayuda a mejorar la comunicación y la colaboración en toda la organización al proporcionar un marco común para comprender y gestionar la calidad. Esto puede conducir a una mejor toma de decisiones, resolución de problemas e innovación (Quezada, 2023).

Así, la implementación de un SGC en una organización bajo los criterios y especificaciones de las normas ISO, ayuda a que las organizaciones mejoren sus procesos de trabajo; eleven la calidad de los servicios o productos que ofrecen; incrementen la satisfacción de las personas usuarias; y, garantiza que se cumplan los objetivos de la organización. Con estas premisas se crea la norma ISO Electoral, para trasladar estos beneficios a las organizaciones electorales.

LA NORMA ISO ELECTORAL

En febrero de 2014 se publicó la norma ISO/TS 17582:2014, la primera herramienta para el diseño e implementación de sistemas de gestión de calidad en órganos electorales que buscó proporcionar una base estandarizada para la evaluación de procesos electorales y bajo la cual las autoridades electorales a nivel mundial pudieran certificarse. Esta norma fue desarrollada por un grupo de expertos electorales liderado por la OEA y bajo los auspicios de la ISO, cuya finalidad fue la de adaptar los principios de calidad de gestión al campo electoral.

Posteriormente la norma ISO/TS 17582:2014 fue sustituida por la actual norma ISO Electoral a partir de su publicación el 8 de abril de 2019. Esta actualización contiene una nueva estructura basada en las cláusulas de la ISO 9001:2015 (la ISO/TS 17582:2014 estaba basada en la norma ISO 9001:2008) y define requisitos específicos (ver tabla 2) para ocho procesos que se entienden como fundamentales en cualquier elección:

1. Registro de los votantes: Proceso mediante el cual se incorpora al padrón electoral una persona. Para el proceso de elaboración del padrón electoral se debe de llevar el registro de electores que, debido a su situación legal, se deben agregar o retirar.
2. Entre las principales acciones que se llevan a cabo durante el proceso de registro electoral se encuentran "la recepción y revisión de la documentación de identificación; verificación de información; distritación electoral; actualización y mantenimiento del registro electoral; generación y publicación del registro de electores; envío y recepción de denuncias; y la preparación del padrón electoral definitivo" (SG-OEA, 2012, p. 2).
3. Registro de los partidos políticos y de las candidaturas: Cada partido político y candidaturas reciben el reconocimiento legal y se les habilita para participar en los procesos electorales.
4. Las principales actividades realizadas por la autoridad electoral en esta actividad son la recepción y trámite de los documentos requeridos para la inscripción como partido político o candidatura; verificación de la documentación del cumplimiento de los criterios legales de registro; registro y notificación de los partidos políticos y candidaturas; recepción, sustanciación y resolución de las impugnaciones a los registros.
5. Logística electoral: Se refiere a las diferentes etapas pre, durante y post electorales. Concentran esfuerzos de gestión para diseñar el material electoral, la impresión de las boletas, la distribución del material a las casillas electorales, el acondicionamiento de espacios físicos, la acreditación y capacitación de las personas miembros de las mesas directivas de casilla, entre otras actividades.
6. Emisión del voto: Actividades correspondientes al día de las elecciones, desde la instalación de urnas, la observación electoral, el cierre de casillas, el conteo de votos, el llenado de las actas, la transmisión de resultados, hasta la recolección del material electoral.
7. Recuento de votos y la publicación de resultados: Es el proceso por el cual se realiza el conteo de los votos y la emisión de los resultados oficiales.
8. Educación electoral: Capacitación respecto al ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones político-electorales, tanto a la ciudadanía como a otros actores del proceso electoral (partidos políticos, observadores electorales, organismos de la sociedad civil, entre otros).

9. Fiscalización de la financiación de campañas: Verificación del cumplimiento de la normativa jurídica, principalmente, en los aspectos de verificación de la elegibilidad para recibir financiamiento, seguimiento de las fuentes de financiamiento público y privado, seguimiento de los gastos, y el acceso a los medios de comunicación.
10. Resolución de disputas: El proceso de resolución de conflictos se basa en los procedimientos legalmente aprobados, por medio de los cuales los organismos electorales generan o reciben una queja electoral, para cuyo análisis deben preparar la documentación necesaria y resolver el asunto dentro de los tiempos establecidos.

Tabla 2. Requisitos específicos de la norma ISO Electoral.

Contexto de la organización	Liderazgo	Planificación	Apoyo	Operación	Evaluación del desempeño	Mejora
1. Comprensión de la organización y de su contexto. 2. Comprensión de las necesidades y expectativas de las partes interesadas. 3. Determinación del alcance del SGC. 4. SGC y sus procesos.	1. Liderazgo y compromiso. 2. Política. 3. Roles, responsabilidades y autoridades en la organización.	1. Acciones para abordar riesgos y oportunidades. 2. Objetivos de la calidad y planificación para lograrlos. 3. Planificación de los cambios.	1. Recursos. 2. Competencia. 3. Toma de conciencia. 4. Comunicación. 5. Información documentada.	1. Planificación y control operacional. 2. Requisitos para los productos y servicios. 3. Diseño y desarrollo de los productos y servicios. 4. Control de los procesos, productos y servicios suministrados externamente. 5. Producción y provisión del servicio. 6. Liberación de los productos y servicios. 7. Control de las salidas no conformes.	1. Seguimiento, medición, análisis y evaluación. 2. Auditoría interna. 3. Revisión por la dirección.	1. Generalidades. 2. No conformidad y acción correctiva. 3. Mejora continua.

Fuente: Elaboración propia con base en ISO (2019, p. 1).

Así, el establecimiento y la implementación de un SGC en los organismos electorales certificado por la norma ISO Electoral, facilita la reglamentación de áreas tan diversas como compras, capacitación a funcionarios, logística, integración de mesas directivas de casilla, calendarios electorales, servicio al ciudadano, resolución de medios de impugnación, manuales y registros de electores. Por medio de la regulación de los procedimientos y procesos, se consigue incrementar el nivel de *accountability* (o rendición de cuentas), lo que provoca que los procesos dejen de depender de personas, dado que todo está documentado y formalizado: se crea institucionalidad.

> *La gestión y certificación de calidad en los organismos electorales tiene un impacto directo en la transparencia y en la modernización del órgano electoral dado que la certificación demuestra el firme compromiso del órgano electoral de mejorar y alcanzar los más altos estándares de calidad y ofrecer una gestión de excelencia lo cual se traduce en un paso significativo en el fortalecimiento de cada institución… (SG-OEA, 2012, p. 4).*

Algunos beneficios adicionales de la gestión de calidad en relación con los procesos y procedimientos electorales son (Fernández, 2020, p. 35; SG-OEA, 2012, p. 4): mejoramiento de procesos y procedimientos al interior de la institución; mejor flujo de información para gestionar la toma de decisiones; generación de una cultura de mejora continua; aumento de la confianza ciudadana, partidos políticos, candidaturas y organizaciones políticas en sus organismos electorales; satisfacción de las demandas de la ciudadanía; profesionalización del servicio público; y, el aumento de la eficacia y eficiencia de la organización en el logro de sus objetivos previstos.

Si bien, son muchos los beneficios que se adquieren al implementar un SGC bajo la norma ISO Electoral en los organismos electorales, para lograr la certificación se debe de seguir una metodología definida por la ISO que consta de varias etapas, y que requiere del esfuerzo y compromiso por parte de la organización, en donde se ve involucrado personal de todos los niveles, así como la intervención de varios organismos externos. En el siguiente apartado se exponen estos puntos.

LA CERTIFICACIÓN

El presente apartado tiene como fin mostrar las diferentes etapas que las organizaciones deben de seguir para implementar un SGC para su eventual certificación en la norma ISO Electoral. "Los tiempos y la forma como cada una de las etapas son abordadas pueden llegar a variar dependiendo de la estructura, alcance, tamaño, sistema y niveles de avance propios de cada organización" (SG-OEA, 2012, p. 7), por lo que es difícil determinar el tiempo en que se conseguirá la certificación.

La Ley Federal Sobre Metrología y Normalización en su artículo tercero define la certificación como "el procedimiento por el cual se asegura que un producto, proceso, sistema o servicio se ajusta a las normas o lineamientos o recomendaciones de organismos dedicados a la normalización nacionales o internacionales" (Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, 2009, art. 3). La certificación es una actividad que involucra a una entidad independiente y es de carácter voluntario. Las organizaciones electorales que deseen implementar y certificar un SGC bajo la norma ISO Electoral deben de seguir cierta metodología (ver figura 1) y pasar por distintas etapas, las cuales se describen a continuación:

Etapa 1. Planificación

Esta etapa tiene que ver con comprender el estado actual de la organización, a través de la identificación de los productos y servicios que ofrece, sus clientes o personas usuarias y los procesos de la organización. También es importante identificar las brechas entre el estado actual y el estado deseado, enfocándose en identificar las metas y objetivos de calidad de la organización, así como los requisitos de la norma ISO Electoral. Por último, en esta primera etapa, se debe desarrollar un plan para la implementación. El plan debe incluir un cronograma, presupuesto y recursos para implementar el SGC. La planificación y la implementación de un SGC requiere el apoyo de la alta dirección.

Etapa 2. Implementación

Esta etapa implica poner el plan en acción. Se debe de desarrollar e implementar la documentación requerida por la norma ISO Electoral, incluye documentar la política de calidad, los procedimientos y las instrucciones de trabajo de la organización. Asimismo, se tiene que capacitar a todo el personal que labora en la organización sobre lo que es el SGC y las funciones y responsabilidades que les corresponde. Es importante que todo el personal participe en la implementación del SGC. También es esta etapa se realizan cambios en los procesos de la organización para alinearlos con el SGC.

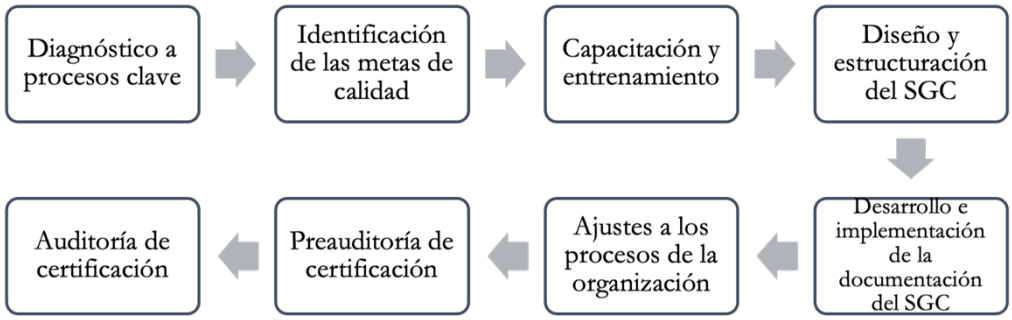
Etapa 3. Evaluación

En la etapa de evaluación, primeramente, la organización debe realizar una evaluación interna para determinar si el SGC cumple con los requisitos de la norma ISO Electoral. Posteriormente, se debe solicitar una auditoría externa y realizar las propuestas de modificación que se le hagan al sistema.

Etapa 4. Certificación

En esta última etapa, se certifica a la organización electoral si cumple con los requisitos de la norma ISO Electoral. La certificación tendrá una vigencia de tres años.

Figura 1. Metodología para la implementación y certificación de un SGC electoral.



Fuente: Elaboración propia con base en SG-OEA (2012).

Además de las cuatro etapas que las organizaciones electorales deben de pasar para obtener la certificación en la norma ISO Electoral, a continuación, se presentan los actores que intervienen en el proceso (SG-OEA, 2012, p. 6):

1. El organismo de acreditación: Organización responsable de validar la competencia de las entidades certificadoras. Igualmente, supervisan a las entidades certificadoras acreditadas, colaboran con entidades gubernamentales en el proceso de acreditación y fomentan el uso de los sistemas nacionales de acreditación.

2. Los organismos certificadores: Entidades encargadas de certificar que un producto, proceso o servicio cumpla con los requisitos estipulados en normativas, leyes o regulaciones vigentes.
3. Empresas consultoras: Compañías que ofrecen servicios a organizaciones que buscan obtener una certificación. Estas firmas diseñan e implementan estrategias con los pasos necesarios para la implementación de un SGC con miras a la posterior certificación.
4. Las organizaciones por certificar: Organizaciones que reciben los servicios de las otras tres entidades mencionadas, con el propósito de obtener la certificación requerida.

ORGANISMOS ELECTORALES EN EL MUNDO CERTIFICADOS CON LA NORMA ISO ELECTORAL

En este apartado se tiene como propósito exponer cuáles son las organizaciones electorales en el mundo que se han certificado en la norma ISO Electoral y conocer cuáles son sus procesos certificados. En este mismo sentido, dar cuenta del contexto nacional, presentando a las instituciones electorales mexicanas y sus procesos susceptibles de certificación. Son siete los organismos electorales en el mundo certificados con la norma ISO Electoral (ver tabla 3), de acuerdo con lo publicado por el IEAB (2023, p. 2). La primera en obtener su certificación fue la Junta Central Electoral de la República Dominicana en el año 2015 (la certificación se obtuvo con los criterios de la anterior ISO Electoral, la ISO/TS 17582:2014) y la última es la Comisión Electoral Independiente de Jordania, órgano que la obtuvo en este año 2023. Hay que destacar que dos países, Ecuador por medio del Consejo Nacional Electoral de la República del Ecuador y Jordania a través de la Comisión Electoral Independiente de Jordania, tienen certificados los ocho procesos electorales susceptibles de certificarse con la norma ISO Electoral.

Tabla 3. Relación de organismos electorales en el mundo certificados con la norma ISO Electoral.

País	Organismo certificado	Año original de certificación	Proceso certificado
República Dominicana	Junta Central Electoral	2015	1. Educación electoral. 2. Logística electoral. 3. Fiscalización de la financiación de campañas. 4. Registro de los partidos políticos y de las candidaturas. 5. Emisión del voto. 6. Recuento de votos y publicación de resultados. 7. Registro de votantes.
Ecuador	Consejo Nacional Electoral de la República del Ecuador	2017	1. Educación electoral. 2. Logística electoral. 3. Fiscalización de la financiación de campañas. 4. Registro de los partidos políticos y de las candidaturas. 5. Resolución de disputas. 6. Emisión del voto.

País	Organismo certificado	Año original de certificación	Proceso certificado
			7. Recuento de votos y publicación de resultados. 8. Registro de votantes.
México	Instituto Electoral de la Ciudad de México	2017	1. Educación electoral. 2. Logística electoral. 3. Registro de los partidos políticos y de las candidaturas. 4. Resolución de disputas. 5. Emisión del voto. 6. Recuento de votos y publicación de resultados.
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	2017	1. Educación electoral. 2. Logística electoral. 3. Registro de los partidos políticos y de las candidaturas. 4. Emisión del voto. 5. Recuento de votos y publicación de resultados.
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	2018	1. Educación electoral. 2. Registro de los partidos políticos y de las candidaturas. 3. Resolución de disputas. 4. Recuento de votos y publicación de resultados.
Colombia	Registraduría Nacional del Estado Civil	2019	1. Educación electoral. 2. Logística electoral. 3. Registro de los partidos políticos y de las candidaturas. 4. Emisión del voto. 5. Registro de votantes.
Jordania	Comisión Electoral Independiente de Jordania	2023	1. Educación electoral. 2. Logística electoral. 3. Fiscalización de la financiación de campañas. 4. Registro de los partidos políticos y de las candidaturas. 5. Resolución de disputas. 6. Emisión del voto. 7. Recuento de votos y publicación de resultados. 8. Registro de votantes.

Fuente: Elaboración propia con base en IEAB (2023, p. 2).

En el caso de México, solo el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) se encuentra certificado con la norma ISO Electoral. Esta certificación la obtuvo en el año de 2017 y la ha refrendado en los años 2020 y 2023. De los ocho procesos que certifica la norma ISO Electoral, el IECM tiene la certificación de seis (ver tabla 3), los otros dos procesos (registro de votantes y

fiscalización de la financiación de campañas) no están en el ámbito de sus atribuciones (ver tabla 4).

Tabla 4. Autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales en México y los procesos factibles de certificación con la norma ISO Electoral.

Autoridad electoral / Proceso	Registro de votantes	Registro de partidos y candidatos	Logística electoral	Emisión del voto	Recuento de votos y resultados	Educación electoral	Fiscalización de campaña	Resolución de disputas
Instituto Nacional Electoral	□	□	□	□	□	□	□	□
Organismos Públicos Locales Electorales		□	□	□	□	□		□
Órganos jurisdiccionales					□			□

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la tabla 4 se muestran los procesos electorales propensos a certificarse en la norma ISO Electoral, de acuerdo por autoridad electoral, tanto administrativa como jurisdiccional, y conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2023, artículos 41, fracción V, apartados B y C, y 99). De acuerdo con ello, el universo de organismos electorales en México susceptibles de certificar alguno de sus procesos con la norma ISO Electoral serían 404, considerando al Instituto Nacional Electoral, sus 32 Juntas Locales Ejecutivas y sus 300 Juntas Distritales Ejecutivas; los 32 Organismos Públicos Locales Electorales que hay en el país, uno por cada entidad federativa; la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sus 5 Salas Regionales y su Sala Regional Especializada; y los 32 Tribunales Electorales Locales.

EXPERIENCIAS DE CERTIFICACIÓN DOCUMENTADAS EN LA LITERATURA

En este apartado se presentan experiencias de organismos electorales certificados con la norma ISO Electoral, a partir de la búsqueda y revisión de artículos científicos publicados en revistas especializadas disponibles en la base de datos de las librerías electrónicas Dialnet, DOAJ, Redalyc, SciELO y Scopus, así como en Google Académico. Es importante destacar que se encontraron pocos estudios acerca del establecimiento y operación de un SGC certificado en la norma ISO Electoral[2], sin embargo, un estudio cercano es el realizado por Martínez (2015), en el cual presenta el caso de la implementación de un SGC basado en la norma ISO 9001:2008 en la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, distinguiéndose los siguientes beneficios:

[2] En total se encontraron cinco estudios que abordan el tema de la certificación en la norma ISO Electoral en organismos electorales (dos en la norma ISO Electoral y tres en la norma ISO/TS 17582:2014).

- La implementación de un SGC tuvo un impacto directo en la transparencia y modernización de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que facilitó el dominio "de las diferentes tareas de apoyo al proporcionar información actualizada, sistematizada, confiable y vigente" (Martínez, 2015, p. 933). Por medio del SGC, se determinó que "para la Secretaría General de Acuerdos era necesaria una revisión constante de los procedimientos para mejorarlos y ajustarlos a las nuevas reformas electorales, así como para garantizar la continuidad profesional y de conocimiento cuando se presentaran movimientos de personal" (Martínez, 2015, p. 933).
- Otro de los beneficios que obtuvo la Sala Regional Monterrey con la aplicación del SGC, fue la "reducción significativa en los tiempos de la recepción e integración de los expedientes jurisdiccionales hasta su turno y entrega a las áreas correspondientes" (Martínez, 2015, p. 934). Así, mientras que previo a la implementación del SGC "el tiempo promedio de entrega de un expediente era de 9 horas, actualmente es de 5, lo que implicó una reducción de 44%" (Martínez, 2015, p. 934). Asimismo, "el tiempo promedio de turno pasó de 5 horas a sólo 4, es decir, 20% menos" (Martínez, 2015, p. 934).
- También, disminuyeron las recomendaciones realizadas por la Visitaduría Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la Sala Regional Monterrey, debido a que, con la estandarización de los procesos y las evaluaciones internas, "se corrigieron las no conformidades encontradas, lo cual impactó en las observaciones que al final se hicieron por parte de este órgano de vigilancia" (Martínez, 2015, p. 934). De esta forma, durante el año 2014, año en que se implementó el SGC, "se observó que la Sala Monterrey únicamente recibió 3 recomendaciones, número que contrasta positivamente con las 16 recibidas durante el año 2013" (Martínez, 2015, p. 934).

Por su parte, Fernández (2020) en su trabajo acerca del estudio del marco de referencia COBIT[3] como herramienta para la implementación de la norma ISO Electoral, da cuenta de los beneficios obtenidos por parte de autoridades electorales con la certificación de su SGC con alguna norma de calidad ISO, entre ellas se encuentran, la Junta Central Electoral de la República Dominicana (ISO 9001:2008) y el Consejo Nacional Electoral de Ecuador (ISO/TS 17582:2014). De la primera indica que la implementación del SGC le permitió al organismo electoral "satisfacer de manera más adecuada las expectativas de los votantes, candidaturas y organizaciones políticas" (Fernández, 2020, p. 31). En el caso del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, la autora señala que la certificación de su SGC

> *…permitió establecer beneficios como: integrar y desarrollar la planeación estratégica y operativa del organismo electoral, basado en requisitos de un modelo de sistema de gestión de calidad con resultados probados; confianza y transparencia en la gestión del organismo; proporcionar el control de la gestión de diversas operaciones, permitiendo evaluar el servicio al ciudadano, organizaciones políticas, públicas y privadas; mayor énfasis en el liderazgo, las comunicaciones y la gestión de cambio; entre otras… (Fernández, 2020, p. 32).*

Asimismo, concluye su trabajo afirmando que los organismos electorales que se han certificado bajo la norma ISO/TS 17582:2014, han conseguido "confianza y transparencia en la gestión del organismo, calidad en sus servicios, control de la gestión de diversas operaciones y sobre todo

[3] Marco referencial para la gestión de las tecnologías de la información.

satisfacción de la ciudadanía" (Fernández, 2020, p. 35). En el estudio *Sistemas de Gestión de Calidad en Autoridades Electorales de América Latina* realizado por la Secretaría General de la OEA, se menciona que la implementación de un SGC en el Tribunal Electoral de Panamá propició un aumento en la satisfacción de la ciudadanía por los servicios recibidos que tienen que ver con los procesos certificados, por ejemplo, la emisión de cédulas y otros documentos emanados del Registro Civil (SG-OEA, 2012, pp. 9-10). También, en el mismo documento se alude al Jurado Nacional de Elecciones del Perú y la certificación de su SGC en la norma ISO 9001:2008, sobre esto señalan que se obtuvieron resultados altamente positivos ya que le permitió al organismo electoral mejorar sus servicios e identificar cuáles de ellos podrían ser llevados por proveedores externos con el objetivo de mejorar su eficiencia (SG-OEA, 2012, p. 11).

Un último estudio, es el realizado por Silva (2017), en el que es evaluada la mejora del proceso *Cambios de Domicilio y Actualización de Datos* del organismo electoral Institución Pública de Gestión Electoral del Ecuador una vez que se implementó la especificación técnica de la norma ISO/TS 17582:2014. Algunos de sus resultados se enlistan a continuación:

- La mejora del proceso de *Cambios de Domicilio y Actualización de Datos* de la Institución Pública de Gestión Electoral aplicando la norma ISO/TS 17582:2014, disminuyó "los reclamos administrativos vinculados a la calidad del servicio que brinda a los ciudadanos en un 51.4% en el período electoral 2016 respecto al período electoral de 2014" (Silva, 2017, p. 134).
- Mediante la estandarización del proceso *Cambios de Domicilio y Actualización de Datos* se redujo en un "72% el tiempo de las actividades que no agregaban valor" (Silva, 2017, p. 135) al proceso.
- La estandarización del proceso *Cambios de Domicilio y Actualización de Datos*, también permitió "mejorar la efectividad del proceso en un 65%, adicionalmente se redujo en un 27% en tiempo y costo de ejecución del proceso" (Silva, 2017, p. 135).
- Además, con la estandarización del proceso se logró "alcanzar un ahorro por todos los cambios de domicilio efectuados en el período electoral 2016 de 61.316 horas y de costo de 357.875 dólares" (Silva, 2017, p. 136).

DISCUSIÓN

La OEA y la ISO recomiendan la implementación y certificación en la norma ISO Electoral de un SGC por los organismos electorales porque, entre otros beneficios, mejora la gestión pública por medio de una administración más eficiente, transparente y conforme a los objetivos organizacionales; incrementa la confianza en los organismos electorales por parte de la ciudadanía y los actores políticos; e impulsa la excelencia en la gestión a través de una filosofía de mejora continua (IEAB, 2023, p. 1; ISO, 2019, Introducción, párr. 2; Organización de los Estados Americanos [OEA], s.f., p. 1). Los estudios expuestos en el apartado anterior, sobre las experiencias de organismos electorales con certificación ISO en alguno de sus procesos, reflejan que efectivamente la implementación de un SGC en organismos electorales repercute en mejoras a la eficiencia en la gestión (uso de la planeación estratégica, disminución de errores en los procesos, estandarización de actividades y ahorros significativos en tiempo y dinero), satisfacción de las expectativas de las personas usuarias, incremento de la calidad en los servicios y fomento de la transparencia en el organismo.

En contraste con los beneficios que se obtienen con la implementación de un SGC en los organismos electorales certificados con la norma ISO Electoral, es la poca utilización de esta herramienta que está diseñada y dirigida para emplearse por cualquier organismo electoral. En todo el mundo, son solo siete organismos acreditados con esta norma, y en México solamente el IECM. Esto quizá ocurra porque la norma es relativamente nueva (recordar que la primera versión fue publicada en febrero de 2014 y la actual en abril de 2019), o por desconocimiento de la norma por parte de las autoridades y funcionarios electorales, o, de acuerdo con Vicher-García (2012, p. 222), por el elevado costo económico, proliferación excesiva de documentos y la complejidad de funcionamiento que implica la certificación en alguna norma ISO.

Sin embargo, dado el escenario político y social actual mexicano, donde desde el poder se busca el debilitamiento de los organismos autónomos electorales poniendo en riesgo la organización de elecciones libres y justas, resulta fundamental para nuestra democracia que los organismos electorales adopten la norma ISO Electoral como una estrategia de legitimación en su misión. Bajo esta coyuntura, que los organismos electorales en México desarrollen y certifiquen sistemas de gestión de calidad con la norma ISO Electoral los ayudaría, entre otras cosas, a aumentar la confianza por parte de la ciudadanía, partidos políticos y candidaturas, y a ejercer una administración más eficiente.

Uno de los objetivos por lo que fue creada la norma ISO Electoral es el de aumentar la confianza de la ciudadanía en las elecciones. Las organizaciones electorales mexicanas tienen la oportunidad de certificar alguno de los procesos electorales que la Constitución les mandata realizar y que son viables de certificar por esta norma (ver tabla 4). Por medio de su certificación, se conseguiría incrementar el nivel de transparencia y la rendición de cuentas de estos organismos electorales (componentes esenciales de un gobierno democrático) y abonar a la confianza y satisfacción de las demandas de la ciudadanía.

La certificación en la norma ISO electoral puede ayudar a aumentar el nivel de transparencia de los organismos electorales en México, debido a que:

1. Requiere que los organismos electorales documenten todos sus procesos y procedimientos. Esto incluye el desarrollo de políticas y procedimientos claros y concisos para todos los aspectos del proceso electoral, desde el registro de votantes hasta el conteo de votos y la declaración de resultados.
2. Al documentar sus procesos y procedimientos, los organismos electorales mexicanos facilitarían que la ciudadanía comprenda cómo se llevan a cabo las elecciones e identifique posibles áreas de mejora.
3. Establece un sistema de seguimiento y evaluación de los procesos electorales. Los organismos electorales que cuentan con la certificación en la norma ISO Electoral deben monitorear y evaluar sus procesos electorales de manera regular.
4. Lo anterior permitiría a los organismos electorales mexicanos identificar áreas donde se pueden realizar mejoras y a garantizar que el sistema electoral satisfaga las necesidades de todas las partes interesadas.
5. Proporciona oportunidades de retroalimentación. Los organismos electorales que cuentan con la certificación en la norma ISO Electoral deben brindar oportunidades para recibir comentarios de la ciudadanía sobre los procesos que llevan a cabo. Esto se puede hacer mediante consultas, encuestas y otros medios.

Al recopilar y considerar la retroalimentación, los organismos electorales mexicanos garantizarían que sus procesos electorales son transparentes e inclusivos.

Los artículos revisados para el presente trabajo permiten corroborar que la implementación de un SGC en un organismo electoral redunde en un aumento en la transparencia, confianza y modernización de la organización, además de la satisfacción de las expectativas de la ciudadanía y actores políticos (Fernández, 2020, p. 35; ISO, 2019, Introducción, párr. 2; Martínez, 2015, p. 933; SG-OEA, 2012, p. 4). Al mismo tiempo, certificar los procesos electorales permitiría a los organismos electorales mexicanos llevar a cabo una gestión administrativa más eficiente que conduciría a reducir sus costos de operación y aumentar la productividad en sus servicios. Como se vio previamente, la norma ISO Electoral está basada en los principios de la norma de calidad ISO 9000, entre los que se encuentran el enfoque de procesos y la mejora continua. El enfoque basado en procesos instaura la gestión horizontal,[4] cruzando las barreras entre diferentes unidades funcionales y unificando sus enfoques hacia los objetivos principales de la organización y la satisfacción de las expectativas de las personas usuarias, proveedores, personal de la organización y sociedad en general, posibilitando la mejora continua organizacional. La literatura revisada permite confirmar que las organizaciones electorales con un SGC obtienen altos estándares de calidad y de gestión administrativa, aumentan la eficacia y eficiencia de la organización en el logro de sus objetivos, reducen sus costos de operación y profesionalizan el servicio público (Fernández, 2020, pp. 31-35; SG-OEA, 2012, pp. 9-11; Silva, 2017, pp. 134-136).

Otro factor para considerar es el costo económico que le conllevaría a los organismos electorales en México certificarse en la norma ISO Electoral. Resulta difícil para este trabajo dar una cantidad, debido que dependerá de múltiples variables (tamaño de la organización, procesos a certificar, empresa consultora, etc.), sin embargo, y a manera de aproximación, el IECM erogó en el año 2019 la cantidad de $582,027.40 y en el año 2020 la cantidad de $237,997.00, en su proceso de certificación de los seis procesos electorales que actualmente tiene certificados en la norma ISO Electoral[5]. Sin bien esta cantidad parece onerosa en el contexto actual, son muchos e importantes beneficios que se obtienen de la certificación de un SGC en la norma ISO Electoral, que sin duda superarán en el mediano y largo plazo el costo que representó su certificación.

De lo anterior se desprende que resulta imperativo que los organismos electorales en México tomen en cuenta la certificación en la norma ISO Electoral como una herramienta para incrementar la confianza por parte de la ciudadanía y legitimarse como instituciones imprescindibles para garantizar la democracia en nuestro país, a través de la ejecución de sus actividades con altos estándares de calidad.

Para terminar este apartado, llama la atención la poca literatura que se ha elaborado respecto a la norma ISO Electoral. Por ejemplo, en la búsqueda para elaborar este trabajo no se encontró ningún artículo que mostrara los hallazgos de la experiencia de un organismo electoral con un SGC certificado con esta norma. Por lo tanto, y particularmente para nuestro país, valdría la

[4] La gestión horizontal mejora la gestión vertical clásica estructurada por departamentos con funciones y objetivos particulares.
[5] Información obtenida mediante respuesta del IECM a la solicitud de información pública con número de folio 090166023001006.

pena un estudio de caso sobre los beneficios que ha tenido el IECM después de certificar su SGC con la norma ISO Electoral. Sería conveniente realizar un análisis de sus procesos, cómo los lleva a cabo con la certificación, qué impactos ha provocado en la gestión de la organización y si ha habido una mejoría en la percepción de la calidad del funcionamiento del IECM y los servicios que brinda por parte de la ciudadanía y actores políticos, para tener un conocimiento más puntual de la aplicación de la norma ISO Electoral y en concordancia al contexto nacional.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Los organismos electorales en México, tanto administrativos como jurisdiccionales, están siendo víctimas de una campaña de desprestigio desde el gobierno federal. Esto es peligroso porque puede provocar una disminución paulatina de la confianza de la ciudadanía en las instituciones garantes de las elecciones que permiten la transmisión pacífica del poder.

SEGUNDA. Una manera de mitigar el riesgo de una disminución en la confianza de la ciudadanía en sus organismos electorales es garantizar, por medio de un organismo con prestigio internacional como la ISO, que la institución cumple con los objetivos para la que fue creada constitucionalmente y que sus servicios satisfacen las expectativas de la ciudadanía, partidos políticos y candidaturas.

TERCERA. Al implementar en los organismos electorales mexicanos normas internacionales de calidad, como la norma ISO Electoral, permitirá que la calidad de sus procesos tenga un impacto sustancial sobre la confianza en los procesos electorales. Los procesos de calidad permiten, entre otras cosas, incrementar el nivel de transparencia y la rendición de cuentas y con esto, abonar a la confianza y satisfacción de las demandas de las partes interesadas.

CUARTA. Las experiencias de organismos electorales con certificación ISO en alguno de sus procesos repercute en mejoras a la eficiencia en la gestión, ahorros significativos en tiempo y dinero, satisfacción de las expectativas de las personas usuarias, incremento de la calidad en los servicios y fomento de la transparencia. Trasladar estos beneficios a los organismos electorales en México propiciaría tener organizaciones electorales más eficientes y eficaces, que alcanzan sus objetivos con altos estándares de calidad en beneficio de la ciudadanía, optimizando recursos humanos y económicos. Elementos fundamentales para legitimar su misión ante la ciudadanía.

REFERENCIAS

Alzate-Ibáñez, Angélica María (2017). ISO 9001:2015 base para la sostenibilidad de las organizaciones en países emergentes. *Revista Venezolana de Gerencia*, 22(80), 576-592. https://www.redalyc.org/journal/290/29055967003/29055967003.pdf

Camarasa Casterá, Juan José (2004). La calidad en la Administración Pública. *Educar en el 2000: revista de formación del profesorado*, 8, 9-20. https://redined.educacion.gob.es/xmlui/handle/11162/85336

Diario Oficial de la Federación (2023, 6 de junio). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

El Financiero (2022, 18 de enero). ¿El INE es el órgano electoral más caro del mundo? Un 'chipotle' te explica que no. *El Financiero*. https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/01/18/el-ine-es-el-organo-electoral-mas-caro-del-mundo-un-chipotle-te-explica-que-no/

Fernández Robles, Brenda Isabel (2020). COBIT como herramienta para la implementación de la Norma Internacional Electoral ISO 54001. *Revista PGI. Investigación, Ciencia y Tecnología en Informática*, 8, 31-35. https://ojs.umsa.bo/ojs/index.php/inf_fcpn_pgi/article/view/42

Forbes México (2020, 22 de junio). AMLO arremete contra el INE: es el más caro del mundo y no garantiza elecciones limpias. *Forbes México*. https://www.forbes.com.mx/politica-amlo-arremete-contra-el-ine-es-el-mas-caro-del-mundo-y-no-garantiza-elecciones-limpias/

Gutiérrez Huby, Ana María (2014). Fortalecimiento universitario a través de certificación con norma ISO 9001: Implicancias y repercusiones. *Quipukamayoc*, 22(41), 147-153. https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/quipu/article/view/10079

IEAB (2023). *Who Is Certified*. Órgano Internacional de Acreditación Electoral. Electoral Bodies https://www.oas.org/ext/en/democracy/ieab/Electoral-Bodies/Who-Is-Certified

IEAB (2023). *Why Become Certified*. Órgano Internacional de Acreditación Electoral. Electoral Bodies https://www.oas.org/ext/en/democracy/ieab/Electoral-Bodies/Why-Become-Certified

INE (2022). *Situación presupuestal de los Organismos Públicos Locales respecto del ejercicio fiscal 2022*. Instituto Nacional Electoral. https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/144274/CGex202210-19-ip-19.pdf

ISO (1996). *ISO/IEC Guide 2:1996*. Organización Internacional de Estandarización. https://www.iso.org/standard/24887.html

ISO (2019). *ISO/TS 54001:2019. Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos específicos para la aplicación de la Norma ISO 9001:2015 a organizaciones electorales en todos los niveles de gobierno*. Organización Internacional de Estandarización. https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:ts:54001:ed-1:v1:es

Jiménez, Néstor y Martínez, Fabiola (2021, 28 de abril). INE y TEPJF conspiran contra la democracia: AMLO. *La Jornada*, p. 1 Política. https://www.jornada.com.mx/notas/2021/04/28/politica/golpe-a-la-democracia-y-provocacion-fallo-del-tribunal-dice-amlo/

Diario Oficial de la Federación (2009, 30 de abril). Ley Federal Sobre Metrología y Normalización. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/107522/LEYFEDERALSOBREMETROLOGIAYNORMALIZACION.pdf

López Ponce, Jannet (2022, 28 de junio). AMLO ha atacado al INE en 300 mañaneras: Lorenzo Córdova exhibe hostigamiento. *Milenio*. https://www.milenio.com/politica/amlo-atacado-ine-300-mananeras-lorenzo-cordova

Martínez Quiroga, José Magdiel (2015). Importancia de un sistema de gestión de la calidad en un organismo judicial electoral basado en la norma ISO-9001:2008: Estudio de caso. *Vinculatégica*, 1, 915-939. http://eprints.uanl.mx/17210/

Márquez, Javier (2023, 21 de octubre). Aprobación presidencial. *Oraculus*. https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/

Organización de los Estados Americanos (s.f.). Creación de la Norma Internacional Electoral ISO/TS 54001:2019. Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia. https://www.oas.org/es/sap/deco/normasiso.asp

Quezada Malta, Amado (2023, 12 de diciembre). La norma ISO Electoral ¡Altos estándares de calidad en los procesos electorales! Instituto Electoral del Estado de México. https://medioteca.ieem.org.mx/index.php/prensa/espacio-de-colaboraciones-y-opiniones/item/6449-la-norma-iso-electoral-altos-estandares-de-calidad-en-los-procesos-electorales

Rodríguez Coello, José Enrique (2002). Certificación ISO 14000 ¿Por qué?. *Revista Galega de Economía*. 11(2), 1-12. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39111224

Saldaña, Iván y Gutiérrez, Noemí (2023, 4 de agosto). AMLO vuelve a atacar al INE y al TEPJF por el tema de Xóchitl Gálvez: están vendidos y alquilados. El *Heraldo de México*. https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2023/8/4/amlo-vuelve-atacar-al-ine-al-tepjf-por-el-tema-de-xochitl-galvez-estan-vendidos-alquilados-527736.html

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2012). *Sistemas de Gestión de Calidad en Autoridades Electorales de América Latina*. Washington, D.C., Estados Unidos de América: Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/sap/deco/docs/qualitymsys_s.pdf

Shelburne, Peyton (2023, 21 de octubre). Global leader approval ratings. *Morning Consult Pro*, p. 1. https://morningconsult.com/global-leader-approval/

Silva Arciniega, María del Rosario (2016). *Apuntes para la elaboración de un proyecto de investigación social*. México: Escuela Nacional de Trabajo Social – Universidad Nacional Autónoma de México. http://www.librosoa.unam.mx/handle/123456789/453

Silva Criollo, María Elisa (2017*). Mejora del proceso de "Cambios de domicilio y actualización de datos" de una institución pública de gestión electoral, aplicando la especificación técnica ISO/TS 17582*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Ecuador]. http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/12948/Trabajo%20de%20Titulaci%c3%b3n%20Mar%c3%ada%20Elisa%20Silva.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Vicher-García, Mónica Diana (2012). Utilidad o futilidad: calidad e ISOs en la administración pública. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 19(60), 205-228. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10522923007

Artículo

Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356
https://iuscomitialis.uaemex.mx
Vol. 7, núm. 13 (enero-junio 2024), pp. 110-131
Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Derecho

Vulneración del derecho humano a la seguridad pública en México

Violation of the human right to public security in Mexico

Yamile Deyanira Mandujano Reyes
https://orcid.org/0009-0002-3553-3600
Universidad Autónoma del Estado de México, México.
yamilemandujano22@gmail.com

Resumen: Se expone un análisis de datos estadísticos que ayudarán al entendimiento de la seguridad en México y a comprobar si existe una vulneración del derecho humano a la seguridad pública, utilizando en su mayoría una técnica documental, así como los métodos jurídico y sistemático, para llegar a la conclusión general que revela el hecho de que el Estado mexicano, al menos en los últimos años, no ha logrado garantizar ese derecho humano a la seguridad pública de su población, a pesar de todos los esfuerzos realizados para lograrlo.

Palabras clave: derechos humanos, seguridad pública, violencia, crimen, inseguridad.

Recepción: 24 de noviembre de 2023
Aceptación: 14 de mayo de 2024

Abstract: An analysis of statistical data is presented that will help understand security in Mexico and verify whether there is a violation of the human right to public security, using mostly a documentary technique, as well as legal and systematic methods, to reach the conclusion. general conclusion that reveals the fact that the Mexican State, at least in recent years, has not managed to guarantee this human right to public security for its population, despite all the efforts made to achieve it.

Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Key Words: human rights, public security, violence, crime, insecurity.

INTRODUCCIÓN

La seguridad pública en México es responsabilidad conjunta del Gobierno Federal y los gobiernos locales, abarcando la prevención, investigación y persecución de delitos, así como la sanción de infracciones administrativas. No obstante, la participación del ejército en la seguridad pública ha suscitado inquietudes sobre posibles abusos contra los derechos humanos. La carencia de una fuerza policial nacional con capacidad real para enfrentar los desafíos de la inseguridad y la violencia en México ha llevado a la creación de la Guardia Nacional, generando debate y preocupación. La seguridad pública impacta el desarrollo del país, ya que la percepción de inseguridad y la incidencia delictiva pueden afectar la economía local, especialmente en el sector turístico. Además, puede ser utilizada como herramienta de control social, erosionando la legitimidad del Estado y conduciendo a la inestabilidad política. El Sistema Nacional de Seguridad Pública de México formula, implementa, monitorea y evalúa políticas, programas y estrategias relacionadas con la seguridad pública, en consecuencia, afecta las finanzas del estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce los derechos humanos, incluyendo el derecho a la seguridad pública. No obstante, la inseguridad pública en México durante los últimos años ha desafiado la implementación efectiva de este derecho. La seguridad pública se define como una función del Estado para salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir al orden público y la paz social. A pesar de los esfuerzos gubernamentales, la violencia y el crimen organizado persisten como preocupaciones constantes en el país.

La vulneración al derecho humano a la seguridad pública es una problemática sumamente relevante y de gran preocupación para la sociedad mexicana. En años recientes, el país ha enfrentado altos índices de violencia, delincuencia organizada y corrupción, lo que ha generado un clima de inseguridad generalizada, esto respaldado con datos estadísticos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b, 2020a, 2020b, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2022a, 2022b, 2022c, 2022d). Esta situación no solo afecta a la tranquilidad y bienestar de los ciudadanos, sino que también limita el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales y genera un clima propicio para la impunidad. Es crucial destacar que la vulneración al derecho humano a la seguridad pública no se limita solo a la ausencia de fuerzas de seguridad efectivas, sino que implica la violación de otros derechos humanos, como la libertad personal, el derecho a la vida y a la integridad física. La violencia y la impunidad han dejado un alto número de víctimas y una sensación de desamparo frente a la proliferación de delitos.

Retomando el tema central, este artículo pretende comprender y tratar de dar respuesta al siguiente planteamiento: ¿La inseguridad pública ocurrida en México en los últimos años vulnera el Derecho Humano a la Seguridad Pública? Para el cual se tiene la siguiente hipótesis: La inseguridad pública que ha presentado en México en los últimos años, caracterizada por altos niveles de violencia, criminalidad y delincuencia organizada, plantea una seria amenaza, desafío y vulneración a la implementación efectiva del derecho humano a la seguridad pública de los ciudadanos.

Para lograr lo anterior, el artículo se divide en cinco apartados, en los cuales se analiza la vulneración del derecho humano a la seguridad pública en México desde diversas perspectivas. Se aborda teóricamente la seguridad pública, se examina la situación de México respecto a la

seguridad, se revisan estadísticas delictivas e identifican factores que influyen en la vulneración de este derecho. A pesar de los esfuerzos realizados, el Estado no ha logrado garantizar la seguridad pública en el país. Se utilizaron principalmente los métodos jurídico y sistemático, la técnica documental y se citaron diversas fuentes de información para respaldar el análisis.

CONCEPTUALIZACIÓN TEÓRICA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad pública es uno de los aspectos más importantes para cualquier sociedad en desarrollo. En el caso de México, la situación es particularmente compleja debido a la presencia de diversos factores que contribuyeron a la inseguridad. Antes de comenzar con el desarrollo de cada uno de los factores, es fundamental conocer los conceptos básicos que se utilizarán, algunos estudios destacan incluso lo relevante de las formas alternas para la solución del problema de inseguridad en México frente a la ausencia estatal en el cumplimiento de ese objetivo que constitucionalmente tiene asignado (Guadarrama, 2021, Ordóñez, 2021).

Primeramente, se desglosan las definiciones de seguridad y público, para posteriormente analizar el concepto de seguridad pública. El autor Jesús Martínez Garnelo (2012, p. 52), en su libro Sistema Nacional de Seguridad Pública, los conceptualiza de la siguiente manera: "Seguridad: Que se aplica a un ramo de la Administración Pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos". Esta definición resalta la importancia del gobierno para garantizar la protección y el bienestar de los ciudadanos desde una perspectiva de seguridad. De igual manera, la seguridad también significa proteger los derechos y libertades fundamentales de la población.

La seguridad es un concepto amplio que abarca diferentes aspectos, como la protección contra amenazas externas, la prevención de delitos, la seguridad en el ámbito laboral, la seguridad vial, entre otros. La Administración Pública, a través de sus instituciones y organismos, juega un papel fundamental para la implementación de políticas y medidas para garantizar la seguridad de los ciudadanos. (Equipo editorial, Etecé, 2023). Hecho el análisis sobre la seguridad, es necesario conocer el concepto de "público":

> *Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapropuesta a privado, perteneciente a todo el pueblo vecinos y el común del pueblo o ciudad, sometido a examen de gentes ajenas al círculo de la intimidad. Común del pueblo o ciudad. (Martínez Garnelo, 2012, pp. 52)*

Esta definición resalta la idea de que lo público tiene una naturaleza colectiva y se relaciona con los asuntos de interés general de la sociedad. Implica que las decisiones y acciones relacionadas con lo público deben ser tomadas en consideración del bien común y no solo de intereses individuales o privados. La potestad, jurisdicción y autoridad mencionadas en la definición se refieren a la capacidad de las instituciones y autoridades en la toma de decisiones y para ejercer control sobre los asuntos públicos. Estas instituciones y autoridades son responsables de gestionar y administrar recursos, servicios y políticas que afectan a toda la comunidad. De la misma manera, se debe conocer el concepto de inseguridad según la Real Academia Española (2022), que la define como "la falta de seguridad".

Esta falta de seguridad puede manifestarse en diferentes ámbitos, como la falta de protección o la vulnerabilidad ante posibles riesgos o amenazas. La inseguridad puede causar miedo, ansiedad y afectar la tranquilidad y la sensación de bienestar de las personas. Es importante resaltar que la inseguridad puede tener diferentes causas y manifestaciones. Además, puede variar en intensidad

y magnitud, afectando tanto a nivel individual como colectivo. Dicho lo anterior, es momento de abordar la noción que se tiene sobre seguridad pública, puesto que no hay un concepto definitivo que la constituya:

> *Se refiere a los programas, principios, estamentos, niveles, formas y calidades, en que el Estado establece una gran diversidad de aspectos legales operativos y técnicos que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección y respeto en favor de los gobernados, ya sea contra la violencia, contra el delito, contra la delincuencia organizada, contra las acciones criminales, contra la impunidad o contra la corrupción, etc. (Martínez Garnelo, 2012, p. 56)*

Esta definición subraya la importancia de establecer y proporcionar mecanismos estructurales especializados en diversos ámbitos, con el objetivo claro y evidente de brindar un servicio de seguridad transparente y efectivo. Además, se menciona que el fin teleológico de este servicio está respaldado por un sistema de vigilancia a nivel nacional, estatal o municipal. Este enfoque integral respecto a la seguridad pública implica que el Estado asume toda la responsabilidad de proteger y garantizar la seguridad de los gobernados, abordando diversos aspectos relacionados con la prevención, el control y la respuesta ante situaciones de violencia y delincuencia, lo que implica la implementación de estrategias específicas para abordar los diferentes desafíos y amenazas que enfrenta la sociedad en materia de seguridad. Aunado a lo anterior y de acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el artículo 2, párrafo primero, menciona que:

> *La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado... (LGSNSP, 2009, art. 2)*

El concepto de seguridad pública, tal como se describe en la legislación mexicana, revela una serie de elementos y dimensiones esenciales que son fundamentales para comprender su alcance y relevancia en la sociedad. Como primer punto, se menciona que la seguridad pública es una función compartida entre la Federación, las entidades federativas (los estados) y los municipios. Esta distribución de responsabilidades reconoce los niveles de gobierno y sus respectivas competencias en la protección y el bienestar de los ciudadanos. Posteriormente, se habla de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas. Esto significa que su principal preocupación es proteger la vida y la libertad de los individuos, así como garantizar su seguridad personal y patrimonial. En segundo punto, se menciona que se debe mantener el orden y la paz en la sociedad. Esto implica prevenir y responder a situaciones que puedan perturbar la convivencia pacífica, como disturbios civiles, conflictos o emergencias. En tercer punto, la prevención de delitos abarca tanto la prevención especial, dirigida a poblaciones en riesgo de cometer delitos, como la prevención general, que se enfoca en evitar que los delitos ocurran en primer lugar. Seguidamente, se encuentra la sanción de infracciones administrativas. Esto se refiere a la imposición de medidas disciplinarias o punitivas por violaciones menores a las regulaciones y normativas administrativas, que pueden no ser consideradas como delitos en el sentido estricto y, consecuentemente, se encuentra la investigación y persecución de los responsables. Esto implica la labor que tienen las fuerzas de seguridad y las agencias de investigación para reunir pruebas, identificar a los delincuentes y llevarlos ante la justicia. Finalmente, se incluye la reinserción social que implica la implementación de programas y

políticas destinados a rehabilitar a los infractores y facilitar su reintegración en la sociedad de manera productiva.

Llegados a este punto, se observa que la seguridad pública tiene una estrecha relación entre los derechos humanos y los derechos fundamentales, por lo que es necesario analizar su concepto:

> *Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes (CNDH, s/f).*

La definición anterior destaca que los Derechos Humanos están intrínsecamente vinculados a la dignidad humana. Esto significa que son un reflejo de la creencia fundamental de que cada individuo posee un valor inherente y una dignidad que merece respeto y protección. También se enfatiza que la aplicación efectiva de los Derechos Humanos es esencial para el desarrollo integral de la persona. Esto indica que el pleno ejercicio de estos derechos no solo es un deber moral y legal, sino que también es crucial para permitir que las personas alcancen su máximo potencial, vivan con dignidad y tengan acceso a oportunidades y recursos necesarios para su bienestar.

La referencia a que los Derechos Humanos están establecidos en el orden jurídico nacional mexicano, incluyendo la Constitución Política, así como en tratados internacionales ratificados por México, es crítica. Entonces, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su Artículo 3 menciona que "todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona". (United Nations, s/f-b). Por lo tanto, México al ser un país que vela por los derechos humanos, establece en el artículo 1, primer párrafo de su Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo siguiente:

> *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. (CPEUM, 1917, art. 1°, primer párr.).*

Por otro lado, "...La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala…" (CPEUM, 1917, art. 21, noveno párr.) y, por último, en su artículo 133 refiere que:

> *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión… (CPEUM, 1917, art. 133, noveno párr.).*

De esta guisa, al plasmar los derechos humanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inmediatamente se convierten en derechos fundamentales. Por otra parte, Ferrajoli conceptualiza a los derechos fundamentales como: "Son 'derechos fundamentales' todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a 'todos' los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar" (Ferrajoli, 2004, p. 37). Esta definición enfatiza la universalidad, la inherencia y la importancia de los derechos fundamentales, los cuales son prerrogativas inherentes a todos los humanos

simplemente por su condición de personas, ya que son la base de muchas legislaciones y sistemas de derechos humanos en todo el mundo. Estos derechos son esenciales para proteger la dignidad humana, garantizar la igualdad, la justicia y el respeto en todas las esferas de la vida. Su aplicabilidad es amplia y diversa, desde la perspectiva de que su protección es un principio valioso tanto en el derecho internacional como en las constituciones nacionales.

En una definición básica de vulnerabilidad, tenemos que se refiere a "the characteristics of a person or group and their situation that influence their capacity to anticipate, cope with, resist and recover from the impact of a natural hazard" (Wisner et al., 2004, p. 11).[1] La comprensión de los factores que influyen en la vulnerabilidad es esencial para desarrollar estrategias de reducción de riesgo. Estas estrategias deben centrarse en reducir la vulnerabilidad de las personas y los grupos más vulnerables, para ello es importante involucrar a todos los sectores de la sociedad, desde los gobiernos hasta las comunidades locales.

Respecto a la vulneración de derechos humanos la CNDH menciona lo siguiente: "La vulneración de los derechos humanos se manifiesta al presentarse por acción u omisión de algún agente del poder público, al margen de sus facultades" (CNDH, 2018, pp. 7). Lo anterior señala que la vulneración de los derechos humanos puede producirse por acción u omisión. En el primer caso, se refiere a la conducta activa del agente del poder público que afecta a los derechos de una persona. En el segundo caso, referente a la conducta pasiva del agente del poder público que permite que se produzca una vulneración de los derechos. Es importante señalar que la vulneración de los derechos humanos no solo se produce en los países con regímenes autoritarios, también puede ocurrir en los países democráticos, cuando los agentes del poder público actúan al margen de la ley y los principios de derechos humanos.

LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO DERECHO HUMANO

El concepto de seguridad emana del latín *securitas*, que deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por "se", que quiere decir "sin", y "cura", que se refiere a cuidado o procuración. Lo anterior debe traducirse como "sin temor", "despreocupado" o "sin temor a preocuparse" (Valencia Ramírez, 2002, p. 8). Acorde con lo anterior, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico define a la seguridad como: "cualidad de seguro, libre y exento de todo peligro, daño o riesgo" (RAE, 2023). En un contexto legal, la seguridad puede significar proteger los derechos y libertades de las personas, garantizar el orden público y prevenir la violencia y el crimen. Es importante señalar que seguridad no significa la ausencia total de riesgo o peligro, aunque esto puede resultar difícil de lograr en la práctica.

Para Chavira y Rico (2022), "el precepto de seguridad como derecho humano parte desde lo internacional hasta lo local y personal" (p. 9). A nivel internacional, la seguridad pública se enmarca en los principios y estándares de derechos humanos establecidos por organismos internacionales como las Naciones Unidas. Estos principios reconocen el derecho de todas las personas a vivir en un entorno seguro y protegido, libre de violencia y delincuencia.

En el ámbito nacional o local, México ha adoptado medidas para garantizar la seguridad pública como un derecho humano. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece

[1] "Las características de una persona o grupo y su situación que influyen en su capacidad para anticipar, hacer frente, resistir y recuperarse del impacto de un peligro natural" (Traducción de la autora).

que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad de sus ciudadanos y mantener el orden público. Además, México ha ratificado diversos tratados internacionales de derechos humanos que incluyen disposiciones relacionadas con la seguridad pública, pese a eso, la sigue describiendo como una función del Estado, es decir, como una tarea que le corresponde al Estado realizar. Esta definición se encuentra en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009), que, en su artículo segundo, párrafo primero, establece que la seguridad pública es "… una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos…".

La percepción de la seguridad pública como función del Estado podría basarse en la idea de que el Estado tiene el monopolio legítimo de la violencia. Este enfoque se sustenta en la premisa de que el control de la seguridad es esencialmente una función gubernamental, esto basado en que la legislación jurídica mexicana tomó como referencia el derecho romano, que concibe al Estado como el único responsable de la seguridad de sus ciudadanos.

Para Valencia Ramírez (2002), es importante considerar la seguridad pública como un derecho humano, puesto que es indispensable para el ejercicio de otros derechos humanos como: el derecho a la vida, el derecho a la libertad y el derecho a la integridad personal. De esta guisa, se resalta la importancia de reconocer la seguridad pública como un derecho humano, por ello se afirma que este reconocimiento es esencial debido a la interconexión con otros derechos humanos cruciales. Implícitamente, se señala la responsabilidad del Estado en garantizar un entorno seguro para sus ciudadanos, también se destaca que la seguridad pública no es solo un servicio, sino un componente fundamental de la responsabilidad gubernamental. Respecto a lo anterior es importante tomar en cuenta lo siguiente:

> *…el Estado no debe escudarse en su autoridad para ejercer la seguridad pública como derecho humano para transgredir otros de la misma naturaleza equivalentes a las garantías de las que todo gobernado goza, ni por el contrario, éste debe aprovecharse de las mismas para trastocar el orden social que impera en todo Estado democrático… (Carmona Tenorio, 2002, p. 33).*

Lo anterior aborda una preocupación central respecto del poder y los derechos humanos: cómo equilibrar la seguridad pública con el respeto a las libertades individuales en un Estado democrático. Destaca la responsabilidad del Estado de no transgredir derechos humanos en su búsqueda de seguridad y, simultáneamente, subraya la importancia de preservar el orden social sin menoscabar los principios democráticos. La idea de redefinir la seguridad pública como un derecho humano tendría varias ventajas. En primer lugar, se coloca a la seguridad pública como un derecho de las personas, lo que significa que las personas tienen derecho a exigirla. En segundo lugar, se obligaría al Estado a garantizar la seguridad pública de todos los ciudadanos, sin discriminación. Y, en tercer lugar, puede facilitar la participación de la sociedad civil en la construcción de la seguridad pública, porque la sociedad tiene un papel fundamental en la defensa de los derechos humanos.

No obstante, una redefinición de la seguridad pública como un derecho humano también tendría algunas dificultades. Una de ellas es que sería necesario establecer mecanismos para garantizar el cumplimiento de este derecho. Otra conlleva a que el Estado adopte medidas de seguridad que sean demasiado costosas o que interfieran con otros derechos. Considerar la seguridad pública como un derecho humano podría ofrecer un marco más completo que integre las necesidades

del Estado con la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Un enfoque equilibrado que incorpore mecanismos para la participación ciudadana y la rendición de cuentas puede ser esencial para abordar las complejidades de la seguridad pública en México.

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Contexto Histórico

En México, el derecho humano a la seguridad pública ha sido un tema de gran preocupación, lo que conlleva a tener altibajos. Un ejemplo de ello fue 2018, pues este año sufrió una transición política, con la elección de un nuevo presidente y un cambio de gobierno. Durante ese año, la seguridad pública fue uno de los temas centrales en el debate político y social. Al mismo tiempo, la violencia y el crimen organizado se mantuvieron como grandes desafíos para las autoridades. A lo largo del año, se registraron altos índices de homicidios, secuestros y extorsiones en varias regiones del país. La lucha contra el narcotráfico y la violencia relacionada con él continuó siendo una prioridad para el gobierno, pero a pesar de todo, persistieron problemas como la corrupción y la impunidad, que obstaculizaron todos los esfuerzos del gobierno por mejorar la seguridad pública.

En el año 2019, se implementaron diversas estrategias y políticas para abordar la seguridad pública en México. El gobierno centró sus esfuerzos en combatir la corrupción, fortalecer las instituciones de seguridad y promover la participación ciudadana. Se llevaron a cabo operativos conjuntos entre diferentes fuerzas de seguridad para enfrentar al crimen organizado. A pesar de estos avances, la violencia continuó siendo una preocupación constante. Los índices de homicidios y otros delitos violentos no disminuyeron significativamente y como consecuencia aumentó la violencia de género y la violencia contra defensores de derechos humanos y periodistas. Estos acontecimientos demostraron la complejidad y la gravedad de la situación de seguridad pública en el país.

Uno de los peores años fue 2020, debido a que estuvo marcado por la pandemia de COVID-19, que tuvo un impacto significativo en la seguridad pública en el país. Las medidas de confinamiento y las restricciones de movilidad impuestas por el gobierno para controlar la propagación del virus generaron nuevos desafíos en términos de seguridad (INTERPOL, 2020, p. 3). Durante este año, se registró una disminución en algunos delitos, como los robos y los asaltos, debido a las restricciones de movilidad. A pesar de ello, la violencia relacionada con el crimen organizado y el narcotráfico no se detuvo.

A medida que avanzamos, en el año 2021 la seguridad pública siguió siendo un tema de gran relevancia en México. El nuevo gobierno ha planteado la necesidad de implementar políticas integrales que aborden de manera efectiva los problemas de violencia, corrupción e impunidad. Existe una necesidad urgente de fortalecer las instituciones de seguridad, mejorar la coordinación entre los diversos organismos encargados de hacer cumplir la ley y fomentar la participación ciudadana en la prevención del delito. Además, se necesita una estrategia integral para abordar las causas estructurales de la inseguridad, como la pobreza y la desigualdad.

Reforma Constitucional de 2019, artículo 21, párrafo noveno

El párrafo noveno del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

> *La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. (CPEUM, 1917)*

Lo anterior establece que la seguridad pública es una responsabilidad conjunta del Gobierno Federal y los gobiernos locales. Esto significa que todos estos niveles de gobierno son responsables de la seguridad pública y deben coordinar sus acciones para garantizar la seguridad de los residentes. También señala que la seguridad pública incluye la prevención, investigación y persecución de delitos y la sanción de infracciones administrativas.

Estas medidas son necesarias para garantizar la seguridad de la población. La prevención del delito se refiere a actividades y estrategias implementadas para prevenir el delito y alentar a los ciudadanos a participar en la creación de un entorno seguro. La investigación y el enjuiciamiento de los delitos es responsabilidad de los organismos encargados de cuestiones de justicia, como los ministerios públicos y la policía de investigación. Estas instituciones tienen la tarea de llevar a cabo investigaciones exhaustivas y objetivas para esclarecer los delitos y presentar a los responsables ante los tribunales correspondientes. La sanción de las infracciones administrativas está a cargo de las autoridades competentes, como los policías municipales y estatales. Estas instituciones tienen la función de aplicar sanciones y medidas correctivas a aquellas conductas que constituyen infracciones a la ley, pero que no alcanzan la gravedad de un delito.

Este artículo constitucional es un avance importante en materia de seguridad pública, porque estipula que las instituciones encargadas de garantizar la seguridad de los ciudadanos deben ser civiles, lo que significa que deben estar bajo el control de autoridades civiles, no militares. Esto es importante, en vista de que los militares son entrenados para combatir los conflictos armados que se pueden presentar, no para la seguridad pública, y su participación en este campo puede conducir a abusos contra los derechos humanos.

A pesar de estos avances, el ejército mexicano siempre ha luchado por mantener el control sobre las instituciones de seguridad pública, en particular los cuarteles generales de la policía. Esto se debe a que históricamente los militares en algún momento fueron los principales responsables de la seguridad pública en México y tienen una fuerte influencia política y económica. Esta lucha por el control de la seguridad pública afecta negativamente la eficacia de las instituciones de seguridad pública. Los militares han sido acusados de violaciones de derechos humanos e incapacidad para desempeñar funciones policiales.

En los últimos años, el gobierno mexicano ha tomado medidas para reducir la participación de los militares en la seguridad pública. Por ejemplo, en 2019 se creó una nueva institución civil de seguridad pública, la Guardia Nacional. A pesar de ello, estos recursos no fueron suficientes para resolver el problema de la militarización de la seguridad pública.

Es necesario considerar las implicaciones de esta situación en términos de democracia, gobernabilidad y derechos humanos, para poder tener un equilibrio adecuado entre las instituciones civiles y las fuerzas armadas servirá como ayuda a fin de que el gobierno pueda garantizar la seguridad y protección a los derechos de la población mexicana.

Importancia de la Seguridad Pública en la Sociedad Mexicana

El artículo 21, párrafo noveno de la Constitución mexicana reconoce la importancia que tiene la seguridad pública como un derecho fundamental de los ciudadanos y como una condición necesaria para el ejercicio de otros derechos.

También establece los fundamentos legales y los principios básicos de la seguridad pública, enfatiza la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos y la seguridad de los ciudadanos y al mismo tiempo garantiza que todas las actividades relacionadas con la seguridad pública se ajusten a la ley y enfatiza la importancia de mantener el orden y la paz en la sociedad. Por el contrario, el artículo Militarización y debilidad institucional de la seguridad pública en México, menciona que:

> *La idea de que el Estado mexicano ha fracasado, faltado o incumplido con su obligación de garantizar la seguridad de las personas, de sus bienes y de sus derechos humanos, por la existencia de un sistema de seguridad débil, que no puede garantizar el derecho a la vida, y que tampoco ha podido ser la base de la autoridad del Estado mexicano. (Cervantes, 2018).*

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2018) afirmó que el Estado mexicano no ha cumplido con su tarea principal de garantizar justicia y seguridad a la población, y que la seguridad es un derecho humano y al mismo tiempo una condición necesaria para otros derechos. De igual manera, enfatizó la necesidad de restablecer la política pública de seguridad y justicia, poniendo en el centro a las personas y sus derechos, en un enfoque que vea los problemas en su conjunto y evite buscar soluciones parciales (La Jornada, 2018).

Existen múltiples factores que pueden contribuir a la percepción de un sistema de seguridad débil en México. Algunos de estos factores pueden incluir la presencia de grupos delictivos y organizaciones criminales que operan en el país, la corrupción en las instituciones de seguridad, la impunidad en casos de violencia y delitos, la falta de recursos y capacitación adecuada para las fuerzas de seguridad, entre otros. Un sistema de seguridad débil puede socavar la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales, pero sobre todo en el cumplimiento de sus derechos fundamentales, esto puede llevar a la disminución de la participación ciudadana, aun cuando la ciudadanía puede temer involucrarse en actividades cívicas o económicas si sienten que su seguridad no está garantizada.

El papel que juega la Seguridad Pública en el desarrollo del país

El papel de la seguridad pública en el desarrollo de México es crucial, dado que no sólo es responsable de proteger a los ciudadanos y mantener el orden, sino que también promueve el crecimiento económico, atrae inversiones y fortalece el Estado de derecho. Pero, la percepción de inseguridad y la incidencia de delitos en algunas áreas del país han llevado a una disminución en la llegada de turistas y al mismo tiempo se ve afectada negativamente la economía local. Tal

como lo menciona el artículo Criminalidad, seguridad pública y turismo en la zona fronteriza de Ciudad Juárez, México: "…el turismo como práctica social en el país comienza a ser transgredido por las prácticas delictivas del crimen organizado…" (Henrique & González, 2020, p. 9).

El turismo es una práctica social en la que las personas abandonan su residencia habitual para disfrutar del entretenimiento, la cultura o el ocio. El turismo es un fenómeno global que tiene un gran impacto en la economía, la cultura y la sociedad de los países anfitriones.

En el caso de México, el turismo es una actividad importante que contribuye a la economía y al desarrollo social del país. Sin embargo, esta actividad también está expuesta a los riesgos del crimen organizado, este fue uno de los motivos que conllevo a la creación de la Guardia Nacional, lo cual fue un paso importante en los esfuerzos del gobierno mexicano por abordar la problemática de la seguridad en el país. Por consiguiente, existen ciertas preocupaciones y críticas en relación con la naturaleza civil de la Guardia Nacional, a su vez se debe tomar en cuenta lo siguiente:

> … *el diagnóstico sobre la inseguridad y la violencia en la decisión de crear la Guardia Nacional y mantener las fuerzas armadas desplegadas; desde luego, también la carencia de un cuerpo de policía nacional con la capacidad real para hacer frente a estos desafíos… (Serrano, 2019, p. 219).*

La medida de crear la Guardia Nacional se implementó como respuesta a la necesidad de contar con fuerzas de seguridad capaces de enfrentar los problemas de inseguridad y violencia del país. De igual forma, es importante destacar que su creación y el despliegue de las fuerzas armadas también provocaron debate y preocupación. Algunos argumentaron que estas acciones podrían equivaler a la militarización de la seguridad pública y poner en peligro los derechos humanos, pero el gobierno argumentó que la participación de las fuerzas armadas era necesaria para garantizar la seguridad y protección de los ciudadanos. Aunado a esto: ¨… lo más significativo de la decisión de entregar la seguridad pública a los militares fue la explicación que ofreció el presidente Andrés Manuel López Obrador para justificarla: "la política es optar entre inconvenientes…" (Serrano, 2019, p. 219).

Esta explicación sugiere que debido a que las instituciones de seguridad pública existentes carecen de capacidad y confianza, el gobierno decidió involucrar a las fuerzas armadas para garantizar la seguridad nacional. Esto se basa en la opinión de que las fuerzas armadas tienen mejor capacidad operativa y disciplina para enfrentar la violencia y el crimen organizado.

Es importante señalar que esta explicación no está exenta de controversia y debate. Algunos sostienen que la participación militar en tareas de seguridad pública puede socavar la confianza y el respeto por las fuerzas armadas y dar lugar a abusos y violaciones de los derechos humanos. Otros sostienen que las instituciones de seguridad pública deben fortalecerse y desarrollarse para llevar a cabo estas tareas de manera efectiva. Asimismo, reconoce la falta de una fuerza policial nacional con capacidades reales para enfrentar los desafíos de la inseguridad y la violencia en México. Durante muchos años, las instituciones de seguridad pública han enfrentado problemas de corrupción, falta de capacitación y recursos limitados, lo que ha debilitado su capacidad para combatir eficazmente la delincuencia.

La decisión de crear la Guardia Nacional ha implicado cambios en la estructura y funciones de los cuerpos policiales existentes, razón por la que se les restó autonomía y capacidad de actuación, lo que implica falta de actividad policiaca. Por otro lado, se menciona lo siguiente:

> *…la actividad policiaca debe fortalecer el orden social, cuando sus acciones demuestran los valores de convivencia del Estado. Pero, cuando se realizan acciones contrarias, se puede provocar la irritación social y el aumento de un conflicto que propicie una amenaza a la paz de la sociedad. (Sánchez & Juárez, 2019, p. 239)*

La actividad policiaca es una herramienta principal del Estado para garantizar la seguridad pública, por lo que sus acciones deben ser coherentes con los valores de convivencia que el Estado promueve. Cuando se realiza de acuerdo con los valores de convivencia, tiene un valor político positivo para el Estado. Esto se debe a que la policía representa al Estado ante la sociedad, y sus acciones son una forma de manifestar la autoridad y el poder del Gobierno. En cambio, cuando se realiza de forma contraria a los valores de convivencia, puede tener un valor político negativo para el Estado. Esto se debe a que la policía puede ser percibida como un agente represor y autoritario, lo que puede generar irritación social, pérdida de confianza en el Estado y el aumento de la violencia.

Es importante destacar que la actividad policiaca debe ser llevada a cabo dentro de los límites legales y respetando los derechos humanos. Esto implica que las fuerzas policiales deben recibir una formación adecuada, contar con los recursos necesarios y actuar en coordinación con otras instituciones del Estado. De manera similar, la seguridad pública puede utilizarse como herramienta de control social. El Estado puede utilizar la policía para reprimir a grupos o movimientos que representan una amenaza para su poder. No obstante, el uso de la seguridad pública para fines de control social puede erosionar la legitimidad del Estado y conducir a la inestabilidad política. Por tal motivo se debe tomar en cuenta que:

> *…la seguridad pública se relaciona con la función gubernamental, con el control de la sociedad dentro del Estado. Engloba la defensa de las instituciones y el mantenimiento de la tranquilidad de la población; la defensa del derecho individual; la protección de las personas y sus bienes, así como el deber de perseguir y detener a los responsables de delitos. (Sánchez & Juárez, 2019, pp. 239)*

La seguridad pública es una función central del gobierno en cualquier sociedad, es responsabilidad de los gobiernos crear un marco legal e implementar políticas y estrategias que promuevan la seguridad y el orden en sus territorios. Lo que significa monitorear y regular la sociedad para prevenir el crimen y proteger el bienestar de los ciudadanos.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública de México (SNSP) es un ejemplo del papel que tiene el gobierno en la seguridad pública. Su propósito es ser iniciador y formador de políticas públicas en esta materia, que tomen en cuenta las propuestas de la sociedad civil a través de mecanismos de participación ciudadana, para promover la formación y preservación de un ambiente de seguridad para los ciudadanos que promueva el desarrollo humano sostenible. El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) formula, implementa, monitorea y evalúa políticas, programas y estrategias relacionadas con la seguridad pública (SESNSP, s/f).

Además, la seguridad pública afecta las finanzas del estado. El análisis de los componentes de la economía pública en relación con la seguridad pública permite una evaluación efectiva y transparente de los recursos federales asignados a las comunidades y municipios federales en esa

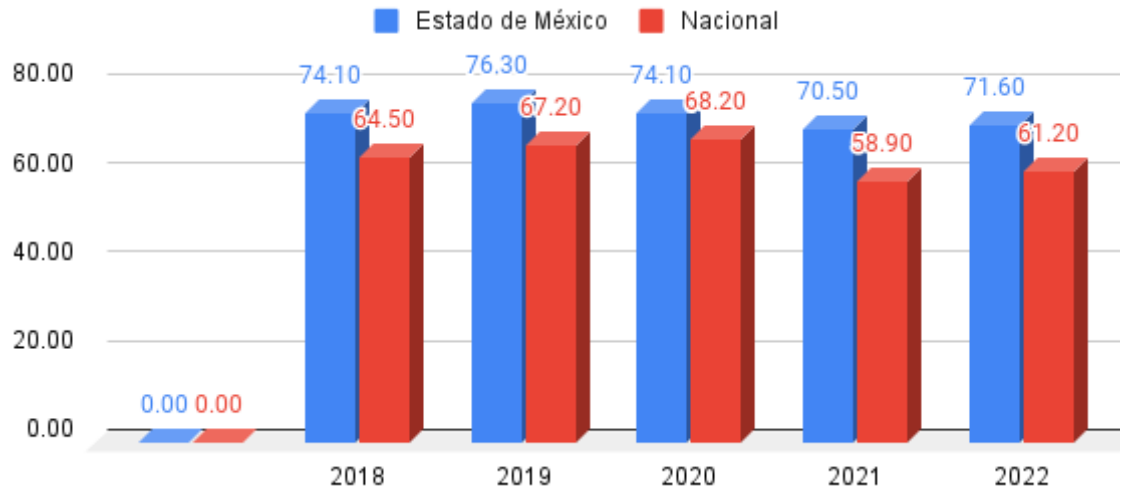
área. Su propósito es fortalecer institucionalmente las entidades que integran el sistema nacional de seguridad pública (INEGI, 2018a, 2018b).

Percepción que tiene la población acerca de la seguridad

La percepción de la inseguridad es un factor clave para comprender la realidad de la seguridad pública en México. De acuerdo con la Encuesta Nacional De Seguridad Pública Urbana (ENSU), (INEGI 2021a), el 66.4% de la población de 18 años o más, consideran que es inseguro vivir en la ciudad donde residen; esta información refleja que los sujetos de derecho en México consideran la inseguridad de su entorno individual y colectivo independiente de las motivaciones de dicha consideración. (INEGI, 2021a). Aunado a esto, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE), arroja datos realmente alarmantes en lo que respecta a la percepción de inseguridad a nivel Nacional y nivel Estado de México durante los años 2018-2022 (INEGI 2018 b, 2019b, 2020b, 2021d, 2022d).

Como se puede ver en la Figura 1, en 2020, el 68.2% de la población mexicana de 18 años y más se sintió insegura en su estado de residencia, lo que representa un aumento de 3.7 puntos respecto de 2018 y un aumento de 7 puntos respecto a 2022. Respecto al Estado de México, en 2019 el 76.3% de su población de 18 años y más se sintió insegura en su ciudad o municipio de residencia, lo que da a entender que fue el año en el cual hubo mayor percepción de inseguridad por parte de la población.

Figura 1. Percepción de inseguridad a nivel nacional y nivel Estado de México.



Fuente: Gráfico de elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE, 2020b, 2021d, 2022d).

Los resultados anteriores muestran que una gran proporción de mexicanos se sienten inseguros al vivir en las ciudades mexicanas porque la creciente tasa de criminalidad en México afecta su derecho humano a la seguridad pública. Las percepciones de inseguridad pueden variar según la región y el contexto socioeconómico. En el Estado de México, uno de los Estados más poblados del país, la incertidumbre ha sido particularmente alta en los últimos años.

ANÁLISIS DE ESTADÍSTICAS DE LA DELINCUENCIA

Tasas de homicidios a nivel nacional de 2018 a 2021

México ha experimentado un aumento preocupante en los niveles de violencia y delitos. Los homicidios, asaltos, secuestros y extorsiones se han vuelto más frecuentes, afectando tanto a ciudadanos comunes como a autoridades y personas involucradas en la lucha contra el crimen organizado. Hubo un incremento en la tasa de homicidios y de violencia en el país tomando en cuenta únicamente 2018. Durante ese año se registraron 35 mil 964 homicidios en el país, lo que fue una clara señal de la problemática que se estaba viviendo (INEGI, 2019b).

Para 2019, se iniciaron esfuerzos para abordar el problema de la seguridad pública con mayor enfoque, el Gobierno Federal lanzó el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 - 2024, con el cual se buscaba reducir la violencia y garantizar la seguridad en todo el país. Este plan se enfocó en temas como la prevención del delito, la mejora de la seguridad pública y la justicia penal. (López Obrador, 2018). Pese a ello, en 2020 se registraron 36 mil 579 homicidios y en 2021 se registraron 35 mil 625 homicidios, en concordancia con las estadísticas el problema de la seguridad pública no ha disminuido, y la tasa de violencia en el país continúa siendo una preocupación constante. (INEGI, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2022a, 2022b, 2022c, 2022d).

En relación a lo anterior y de acuerdo al Ranking 2021 de las 50 ciudades más violentas del mundo realizado por el Consejo Ciudadano para la seguridad Pública y la Justicia Penal A.C, México se consolida como el foco mundial de la violencia urbana ya que de las 14 ediciones anuales de este ranking, en los años 2008, 2009, 2010, 2017, 2018, 2019, 2020, y 2021, 8 de las ciudades más violentas del mundo han sido mexicanas, siendo estas: Zamora, Ciudad Obregón, Zacatecas, Tijuana, Celaya, Juárez, Ensenada y Uruapan. México lleva tres años como el foco mundial de la violencia homicida urbana (CCSPJP A.C., 2022).

Índice Global de Paz (Ciudades turísticas más violentas de México)

En el Global Peace Index que publica el Institute for Economics and Peace, que mide el nivel de paz y la ausencia de violencia en un país, México ocupó el lugar 140 en el 2021, por lo cual se considera un país peligroso. (IEP, 2021). Ahora bien, de acuerdo con el estudio de las 50 ciudades más violentas del mundo en 2018, realizado por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C, hay 5 ciudades de la República Mexicana en el top 10, ocupando Tijuana el primer lugar, seguido de Acapulco y en los demás lugares se encuentran Ciudad Victoria, Ciudad Juárez e Irapuato (CCSPJP A.C., 2019).

Aunado a esto, el listado de las 50 ciudades más violentas del mundo en los años 2019, 2020, 2021 y 2022 revela la preocupante situación de la violencia en diferentes regiones. Según la información recopilada por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C., México tiene una presencia significativa en este listado, con varias ciudades ocupando posiciones destacadas, como lo son: Tijuana, Ciudad Juárez, Uruapan y Ciudad Obregón. (CCSPJP A.C., 2020, 2021, 2023).

Basándose en lo anterior, durante los últimos años México ha sido y sigue siendo catalogado como uno de los países más peligrosos de toda Latinoamérica; en el ranking México se encuentra

por encima de Venezuela teniendo en cuenta que no hay forma de medir la violencia que sufre este país (CCSPJP A.C., 2022).

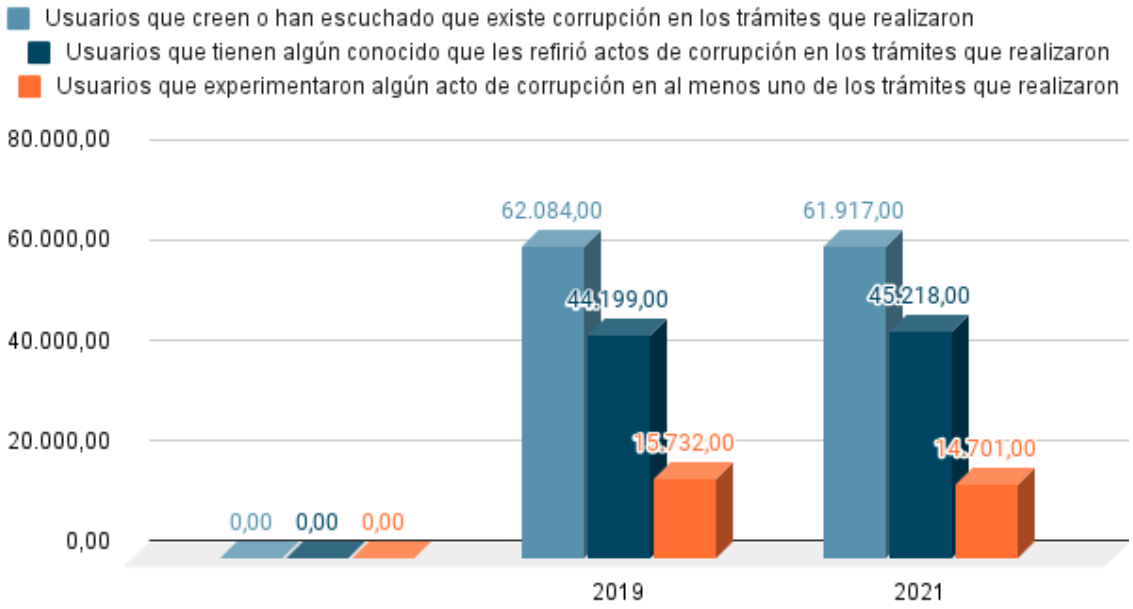
FACTORES INFLUYENTES EN LA VULNERACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Corrupción e impunidad

La corrupción y la impunidad tienen una relación estrecha con la seguridad pública en México. La corrupción es un fenómeno social, político y económico complejo que afecta a todos los países, (United Nations, s/f-a); mientras que la impunidad resulta de la falta de investigación y sanción de los criminales y de las violaciones de los derechos humanos. (CMDPDH, s/f). La corrupción en México se mide a través de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) (INEGI, 2020ª, 2022c) y por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) (INEGI, 2018b, 2019b, 2020b, 2021d, 2022d).

Como se muestra en la figura 2, y a juzgar por los comunicados de prensa núms. 724/21 y 735/22 realizados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, el 62.1% de la población de 18 años o más creía o había escuchado que existía corrupción en los trámites que realizaba, pero sólo el 15.7% fueron víctimas de este delito. En 2021 el 57.1% de la población consideró a la corrupción como uno de los problemas más importantes y solo el 14.7% de la población de 18 años o más fue víctima de un acto de corrupción (INEGI, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2022a, 2022b, 2022c, 2022d).

Figura 2. Tasa de prevalencia de corrupción por cada 100,000 habitantes, 2019 y 2021 a nivel nacional.



Fuente: elaboración propia con base en datos de Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) (INEGI, 2022C).

Tomando en cuenta los datos de la gráfica, hubo un cambio estadísticamente significativo en 2021 con respecto a 2019, dado que el porcentaje de la población que fue víctima de un acto de corrupción es menor. Aunado a esto, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2022c) estimó que el costo de incurrir en actos de corrupción fue de 12 769.7 millones de pesos, lo equivalente a 3 822 pesos promedio por persona en 2019 (INEGI, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e), mientras que durante el 2021 los costos se estimaron en 9 500 millones de pesos, lo equivalente a 3 044 pesos por persona (INEGI, 2022c).

Finalmente, según los datos proporcionados por el Corruption Perceptions Index (CPI) (TIE, s/f), México se encontró entre los lugares 138-126 durante 2018 a 2022, obteniendo una puntuación de 28 puntos en 2018, de 29 puntos en 2019 y de 2020 a 2022 de 31 puntos. En lo concerniente a la impunidad se mide por medio del Índice Global de Impunidad (IGI) elaborado por el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). De acuerdo con el Índice Global de Impunidad México (IGI-MEX) 2018, México obtuvo un índice de 75.7 sobre 100, ubicándose en una posición alta en términos de impunidad (Le Cleraq & Sánchez, 2018a).

Según el informe del Índice Global de Impunidad (IGI) 2020, México se ubicó en la posición 60 entre los 69 países analizados en términos de impunidad. El índice de Impunidad de México fue de 49.67, lo que representa 9.77 puntos más de impunidad en comparación con el promedio internacional de 39.9. Así mismo, el informe destaca que México se encuentra lejos del país peor evaluado en términos de impunidad, que es Tailandia con un índice de 62.82. (Le Cleraq & Sánchez, 2020b). Es importante destacar que la impunidad es un fenómeno complejo y multifacético que no se puede evaluar únicamente a través de un índice. La impunidad en México está relacionada con diversos factores, como la corrupción, la falta de acceso a la justicia, entre otros.

En cuanto a la falta de acceso a la justicia el artículo *El problema de la impunidad generalizada: explicando el desempeño de México en el Índice Global de Impunidad,* menciona que: "La falta de acceso a la justicia ha creado una situación de impunidad de carácter estructural que tiene el efecto de perpetuar y en ciertos casos impulsar la repetición de las graves violaciones a los derechos humanos" (CIDH, 2015, p. 14). La falta de protección legal o de acceso a la justicia se refiere a barreras y obstáculos que impiden que las personas busquen y reciban protección legal efectiva en el sistema legal cuando sus derechos son violados. Estas barreras pueden incluir la falta de recursos financieros para acceder a protección legal, la falta de derechos y procedimientos legales, la corrupción en el sistema legal, la discriminación y la falta de confianza en el sistema legal.

Cuando las personas no pueden obtener justicia de manera efectiva, surge la impunidad, es decir, que los responsables de violaciones de derechos humanos no son investigados, procesados ni castigados, lo que envía un mensaje de permisividad y los alienta a repetir las violaciones. Además, se debilita la confianza de la sociedad en el sistema legal y la legitimidad de las instituciones responsables de la protección de los derechos humanos. Es importante subrayar que la impunidad estructural se refiere a un patrón sistémico de impunidad que afecta a muchos sectores de la sociedad y se basa en deficiencias estructurales del sistema legal. Esto significa que la impunidad no es sólo el resultado de una falta de justicia individual, sino que es un problema estructural y sistémico que requiere un enfoque holístico.

Para luchar contra la impunidad y garantizar la protección jurídica, es necesario fortalecer las instituciones responsables de la administración de justicia, promover la transparencia y la rendición de cuentas, mejorar la formación y la sensibilización de los profesionales del derecho y garantizar la participación y el empoderamiento de las víctimas y la sociedad civil durante el proceso judicial. Desde el momento en que los actos de corrupción pasan desapercibidos o no se castigan adecuadamente, se fomenta la percepción de impunidad, esto puede llevar a la creencia de que los delincuentes no serán arrestados ni procesados, lo que a su vez puede alentar la comisión de delitos.

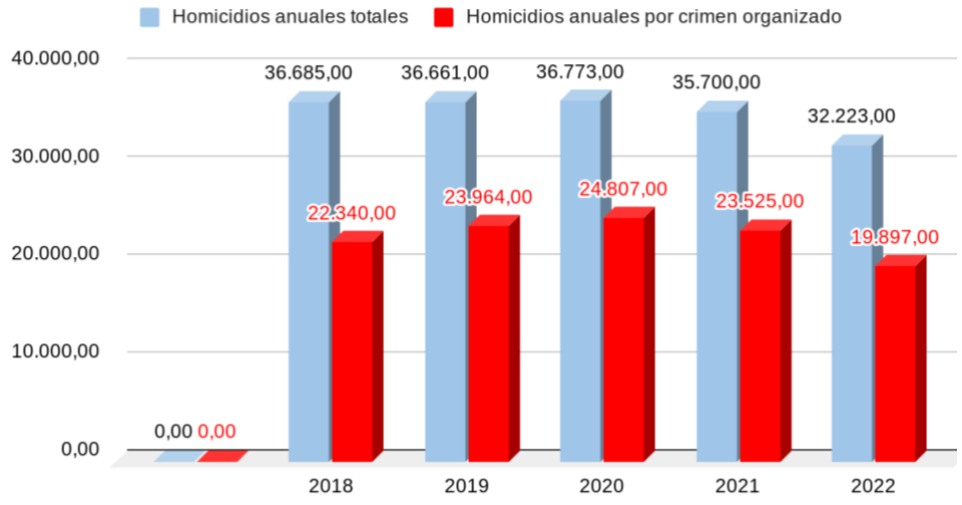
Crimen Organizado

El crimen organizado tiene un vínculo directo con la seguridad pública en México, debido a que sus actividades presentan una amenaza significativa a la seguridad de la población.

En algunas zonas del país, el crimen organizado ha cobrado fuerte influencia, resultando en un aumento de asesinatos/homicidios y otros delitos violentos que amenazan la vida y la integridad de los ciudadanos. De acuerdo con el Índice de Paz México 2023 publicado por el Instituto para la Economía y la Paz (IEP, 2022), entre los años 2018 - 2021 los homicidios relacionados con el crimen organizado oscilan entre 20,000 y 25,000 por año, mientras que en los años 2015 - 2017 los homicidios relacionados con éste oscilaban entre 8,000 y 19,000 por año; este aumento se debe a la agresiva expansión territorial del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG).

La violencia generada por el crimen organizado tuvo y sigue teniendo un impacto devastador, especialmente los enfrentamientos entre grupos delictivos rivales por temas de territorio han causado un alto número de víctimas y han generado un clima de inseguridad generalizada. Esto sustentado con los datos proporcionados por un estudio realizado por Lantia Intelligence (s/f), una plataforma de datos y análisis sobre seguridad, crimen organizado y conflictividad social, en contraste con los datos estadísticos de defunciones por homicidios proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En algunas zonas del país, el crimen organizado ha cobrado fuerte influencia, resultando en un aumento de asesinatos y otros delitos violentos que amenazan la vida y la integridad de los ciudadanos.

Figura 3. Víctimas anuales por crimen organizado.



Fuente: elaboración propia, con datos proporcionados por Lantia Intelligence (s/f) y por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2022a, 2022b, 2022c, 2022d).

De acuerdo con las estadísticas anteriores, las contiendas entre organizaciones criminales por el control del territorio y las rutas del narcotráfico han impulsado importantes aumentos en el número de homicidios (IEP, 2021). El Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) se benefició del cambio de gobierno por una disminución de las actividades anti-criminales, pero principalmente porque la nueva administración impulsó un enfoque pasivo contra el crimen organizado, lo que quedó resumido en la frase *"Abrazos, no balazos"* (Manaut & González, 2023).

Consecuentemente, en el transcurso del mandato del presidente López Obrador se tuvo que ajustar la estrategia de seguridad y se ordenó el despliegue de las fuerzas armadas en algunas áreas del país para hacer frente a la violencia y el crimen organizado. Esto generó críticas y ha llevado a cuestionamiento sobre la efectividad de la estrategia de "abrazos, no balazos". Es fundamental tener en cuenta que estos enfrentamientos no solo afectan a los propios carteles, sino también a la seguridad pública y a la población en general, debido a la violencia y la inestabilidad que generan.

CONCLUSIONES

1. La seguridad pública se erige no sólo como una responsabilidad inherente al Estado, sino también como un derecho humano fundamental. La preservación de la seguridad no se limita a la ausencia de amenazas, sino que abarca la garantía de condiciones que permitan a los individuos vivir libres de temor, violencia y privaciones arbitrarias. Al considerar la seguridad pública como un derecho humano, se reconoce su papel trascendental en el pleno ejercicio de otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida, la libertad y la integridad personal.
2. La seguridad pública es una parte importante del desarrollo y bienestar de cualquier sociedad. En el caso de México, debe haber cooperación y coordinación para asegurar la paz y el bienestar de todos los ciudadanos. Sólo con un enfoque holístico y una acción decidida es posible superar los desafíos y crear una sociedad más segura y justa para todos.
3. Durante años, México ha enfrentado importantes desafíos en términos de violencia, crimen organizado, corrupción e impunidad, que actualmente siguen afectando la calidad de vida de la población y crearon una percepción generalizada de inseguridad.
4. Con base en todas las estadísticas analizadas sobre corrupción e impunidad, se puede concluir que están profundamente arraigadas en el sistema de seguridad pública de México y afectan negativamente la capacidad del país para garantizar la seguridad de sus ciudadanos.
5. La inseguridad general de México es un desafío complejo y de gran escala que requiere un enfoque integral y sostenible. Sólo mediante una acción conjunta y coherente es posible lograr una mejora significativa de la seguridad general del país, que garantice el derecho fundamental de los ciudadanos a vivir en un entorno seguro y pacífico.
6. Con toda la información analizada fue posible validar la hipótesis, en este sentido está claro que el Estado no ha logrado garantizar eficazmente la seguridad de sus ciudadanos, lo que viola sus derechos fundamentales. Esta realidad crea un ambiente de incertidumbre, miedo y desconfianza en la sociedad mexicana.

REFERENCIAS

Carmona Tenorio, Ana Paola (2002). Transferencia de la seguridad pública como derecho humano en el Estado de México. En *La seguridad pública como derecho humano*. 5to. Certamen de Ensayo sobre Derechos Humanos. 24-34. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1534/4.pdf

Cervantes Facundo, Nereida (2018). La seguridad ciudadana ¿realidad o ficción en México: En Medina, Fuensanta & Velasco, José Luis (Coords.). *Criminalidades, violencias, opresiones y seguridad pública* (pp. 127-147). Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A. C.; Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma de San Luis Potosí; El Colegio de San Luis Potosí, A.C. https://www.comecso.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/1484/655

Chavira Rivera, Jorge Eduardo & Rico Espinoza, Rosa María (2022). La seguridad como precepto de derecho humano. *Derechos Fundamentales a Debate*, 18, 8-25. http://historico.cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/revista%20pdf/ADEBATE%2018.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015), Situación de Derechos Humanos en México, Organización de los Estado Americanos (OEA). http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) (s/f). *Impunidad en México*. https://cmdpdh.org/project/no-mas-impunidad/

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2018). Aspectos básicos de derechos humanos. (2.ª ed.). CENADEH. 5 - 10. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/07-Aspectos-basicos.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (s/f). *¿Qué son los derechos humanos?*. https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. (CCSPJP). (2019). *Ranking 2018 de las 50 ciudades más violentas del mundo*. https://geoenlace.net/seguridadjusticiaypaz/archivo/e622e2_63491ade91.pdf

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. (CCSPJP). (2020). *Ranking 2019 de las 50 ciudades más violentas del mundo*. https://geoenlace.net/seguridadjusticiaypaz/archivo/c9b094_c1cff45114.pdf

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. (CCSPJP). (2021). *Ranking 2020 de las 50 ciudades más violentas del mundo*. https://geoenlace.net/seguridadjusticiaypaz/archivo/6469de_5297ebf528.pdf

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. (CCSPJP). (2022). *Ranking 2021 de las 50 ciudades más violentas del mundo*. https://geoenlace.net/seguridadjusticiaypaz/imagenes/imagesWall/2f9cea_bb27e6ec1b.pdf

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. (CCSPJP). (2023). *Ranking 2022 de las 50 ciudades más violentas del mundo*. http://geoenlace.net/seguridadjusticiaypaz/archivo/5c1a88_130f090d9a.pdf

Diario Oficial de la Federación (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Equipo editorial, Etecé. (2023). *Administración pública: estructura, funciones y características*. Enciclopedia Humanidades. https://humanidades.com/administracion-publica/

Ferrajoli, Luigi (2004). Derechos Fundamentales. En *Derechos y garantías, La ley del más débil.* (4.ª ed.). Trotta. 37. https://www.academia.edu/40803094/Luigi_Ferrajoli_Derechos_y_garant%C3%ADas_La_ley_del_m%C3%A1s_debil

Guadarrama, Adriana (2021). *Linchamientos e inseguridad pública en México: Violencia social y retos desde los estudios para la paz* [Tesis de Maestría, Universidad Autónoma del Estado de México]. Repositorio Institucional UAEMéx. http://hdl.handle.net/20.500.11799/110915

Henrique Costa, Jean & González Herrera, Manuel Ramón (2020). Criminalidad, seguridad pública y turismo en la zona fronteriza de Ciudad Juárez, México. Estudios Fronterizos, 21, 046. 09. https://www.redalyc.org/jatsRepo/530/53063011004/53063011004.pdf

Institute for Economics and Peace (IEP) (2021). *Global Peace Index 2021*. https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2021/06/GPI-2021-web-1.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018a). *El gasto público frente a los resultados en seguridad pública y justicia. En números. Documentos de análisis y estadística*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825107260.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018b). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/tabulados/V_percepcion_seguridad_2018_est.xlsx

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2019a). *Datos Preliminares revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 Homicidios*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2019b). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/Tabulados/V_percepcion_seguridad_2019_est.xlsx

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020a). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020b). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/Tabulados/V_percepcion_seguridad_2020_est.xlsx

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021a). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/ensu/ensu2021_04.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021b). *Datos Preliminares registran que en 2020 se registraron 36 579 Homicidios*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/Defcioneshomicidio2020.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021c). Comunicado de prensa núm. 724/21. Estadísticas a propósito del día Internacional contra la Corrupción.

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_Corrupcion2021.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021d). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/tabulados/V_percepcion_seguridad_2021_est.xlsx

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021e). *Estadísticas a propósito del Día Internacional contra la Corrupción.* https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_Corrupcion2021.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2022a). Comunicado de prensa núm. 735/22. Estadísticas a propósito del día Internacional contra la Corrupción. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_DMC_22.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2022b). *Datos Preliminares registran que en 2021 se registraron 35 625 Homicidios*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/DH/DH2021.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2022c). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021_principales_resultados.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2022d). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/tabulados/V_percepcion_seguridad_2022_est.xlsx

Instituto para la Economía y la Paz (IEP) (2022). *El cambiante panorama de la delincuencia organizada*. https://www.indicedepazmexico.org/el-cambiante-panorama-de-la-delincuencia-organizada

La Jornada (2018, 27 de febrero). El Estado fracasó en dar seguridad y justicia: CNDH. *Vanguardiamx*. https://vanguardia.com.mx/noticias/nacional/el-estado-fracaso-en-dar-seguridad-y-justicia-cndh-CMVG3370031

Lantia Intelligence (s/f). Datos. https://lantiaintelligence.com/datos

Diario Oficial de la Federación (2009, 2 de enero.). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), párrafo reformado en 2016. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf

López Obrador, Andrés Manuel (2018). *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 - 2024*. https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf

Manaut Benítez, Raúl & González, Josué (2023, 30 de septiembre). *El cártel de Jalisco Nueva Generación: el mayor reto de seguridad en la relación México-Estados Unidos* | Small Wars Journal. https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/el-cartel-de-jalisco-nueva-generacion-el-mayor-reto-de-seguridad-en-la-relacion-mexico

Martínez Garnelo, Jesús (2012). Análisis Conceptual de Seguridad Pública, sus principios, objetivos y fases. En *Sistema Nacional de Seguridad Pública* (2.ª ed.). Porrúa. 51-80.

Ordóñez, Joaquín (2021, agosto). La seguridad pública mexicana y su alternativa en la vertiente no estatal del Juicio Democrático Lato Sensu. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, *161*,

705–732. https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/16489/17159

Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) (2020). Informe Anual 2020. https://www.interpol.int/es/Recursos/Documentos#Annual-Reports

Le Clercq Ortega, Juan Antonio & Sánchez Lara, Gerardo Rodríguez (2018a). *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones: Índice Global de Impunidad IGI-MEX 2018*. https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/7-IGIMEX_2018_ESP-UDLAP.pdf

Le Clercq Ortega, Juan Antonio & Sánchez Lara, Gerardo Rodríguez (2020b). *Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020)*. https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf

Real Academia Española (RAE) (2022): Inseguridad | Diccionario de la Lengua Española, 23. ª ed., [versión 23.6 en línea]. https://dle.rae.es/inseguridad

Real Academia Española. (RAE) (2023). Seguridad. Diccionario panhispánico del español jurídico. https://dpej.rae.es/lema/seguridad

Sánchez Espinoza, Francisco & Juárez Jaimes, Claudia (2019). Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública. IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., 13(44), 229-250. https://www.redalyc.org/journal/2932/293261227010/293261227010.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) (s/f). *¿Qué es el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)?* https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/que-es-el-sistema-nacional-de-seguridad-publica

Serrano Carreto, Mónica (2019). *La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?* Revista IUS, 13(44), 219. https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.615

Transparencia Internacional España (TIE) (s/f). *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)*. https://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/

United Nations. (s/f-a). *Día Internacional contra la Corrupción Naciones Unidas*. https://www.un.org/es/observances/anti-corruption-day#:~:text=La%20corrupci%C3%B3n%20es%20un%20complejo,es%20la%20de%20solicitar%20sobornos.

United Nations. (s/f-b). *La Declaración Universal de los Derechos Humanos Naciones Unidas*. https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights

Valencia Ramírez, Verónica Guadalupe (2002). La seguridad pública como un derecho humano. En La seguridad pública como derecho humano. 5to. Certamen de Ensayo sobre Derechos Humanos, 8-23. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1534/3.pdf

Wisner, Ben; Blaikie, Piers; Cannon, Terry & Davis, Ian (2004). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters* (2a ed.). Routledge, Londres.

Artículo

Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356
https://iuscomitialis.uaemex.mx
Vol. 7, núm. 13 (enero-junio 2024), pp. 132-154
Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Derecho

Jaque a la justicia pronta: el retrasado proceso al pago de dietas en materia electoral

Check the prompt justice, the delayed process for the payment of additions in electoral matters

Ealin David Velázquez Salguero
https://orcid.org/0009-0004-8581-5897
Tribunal Electoral del Estado de México, México.
velazquezde007@gmail.com

Recepción: 26 de marzo de 2024
Aceptación: 29 de mayo de 2024

Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen: Es bien sabido que, desde el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se nos enmarca el derecho a la justicia, la cual debe ser pronta, característica que parece trastocada al resolver los juicios ciudadanos locales relacionados con el tema de pago de dietas de ex funcionarios de ayuntamientos, toda vez que el proceso para obtener una respuesta es bastante extenso, siendo este un tema que se analiza y resuelve en la materia electoral. El objetivo del presente trabajo es realizar una crítica al sistema de impartición de justicia, en cuanto al dilatado proceso para acceder a la misma. Para este trabajo se utilizaron bases de datos del Tribunal Electoral del Estado de México que permitieron hacer tanto un análisis cuantitativo como cualitativo, y arribar a la conclusión sobre el anquilosado proceso que deben seguir los justiciables.

Palabras clave: Justicia, derecho a la justicia, justicia pronta, ayuntamiento, derecho electoral.

Abstract: It is well known that article 17 of the Political Constitution of the United Mexican States defines the right to justice, which must be prompt, a characteristic that seems disrupted when resolving local citizen trials related to the issue of payment of per diems. From former city council officials, since the process to obtain a response is quite extensive, this being an issue that is analyzed and resolved in electoral matters. The objective of this work is to criticize the justice delivery system, in terms of the lengthy process to access it. For this work, databases from the Tribunal Electoral del Estado de México were used, which allowed for a quantitative and qualitative analysis, which allowed us to reach the

conclusion about the stagnant process that the defendants must follow.

Key Words: Justice, right to justice, prompt justice, city council, electoral right.

INTRODUCCIÓN

¿Hasta dónde la justicia electoral puede ser lo suficiente pronta y expedita? Desde el punto de la perspectiva social, el Tribunal Electoral desarrolla gran parte de sus funciones durante los procesos electivos, empero existen otras aristas, tal es el caso de las y los ciudadanos que resultan electos por el voto popular, en lo particular, nos referimos a los cargos de presidencias municipales, sindicaturas y regidurías. Tal gremio conserva sus derechos político-electorales más allá de los comicios electorales, esto es porque se encuentran transitando en la vertiente de acceso y ejercicio al cargo, lo cual ocurre dentro de sus periodos de gestión e incluso después de haber culminado el mismo, mantienen ciertas garantías (por un tiempo determinado), específicamente nos referimos al pago de sus dietas o remuneraciones correspondientes.

Por supuesto que el pago de sus respectivas dietas constituye parte de sus derechos por el desempeño en sus cargos y ante la ausencia de pago acuden a una instancia electoral jurisdiccional para reclamarlos, sin embargo, aquí radia el problema, pues tienen que transitar por un proceso que resulta ser largo, anquilosado, con muchos procedimientos y que deben seguir una larga cadena impugnativa que a primera vista resultaría innecesaria. Cabe destacar que este camino, transita por diversos órganos jurisdiccionales, tanto en materia como en cuantía, toda vez que, para acceder a la justicia, hay que esperar a realizar escalas en un tribunal electoral, uno administrativo, un tribunal colegiado y un tribunal de alzada (este último si busca impugnarse la determinación local). En esta lógica ¿realmente se está garantizando la justicia pronta?, ¿es necesario ese complejo transitar para obtener una resolución que ponga fin a sus controversias?, ¿la mecánica implementada de facto resulta ser el escenario idóneo?, tanto éstas, como múltiples interrogantes, salen a la luz cada vez que se resuelven asuntos de esta índole, ya que lo viable sería, más allá de tocar puertas ante una autoridad y otra, lo ideal sería analizar por ejemplo cuántas prestaciones le fueron negadas, o cuantos pagos pendientes existen de la manera más rápida posible, y con ello evitar una serie de eventos posiblemente catastróficos que podían pasar o que acontecen por el simple transcurso del tiempo.

La razón fundamentalmente se debe además de un vacío en la ley y a la falta de homologación de criterios de tribunales, los cuales, paradójicamente son los facultados para velar no solo por la impartición de justicia, sino también por su prontitud y con ello tutelar de manera efectiva los derechos de las personas. Así, ante la multiplicidad de criterios y, sobre todo, su falta de acuerdo, es pertinente hacer el planteamiento si la misma contradicción de criterios entre distintos órganos involucrados, son los responsables de dilatar el acceso a la justicia pronta y a la celeridad en materia electoral. A primera instancia, la hipótesis formulada podría transitar en estimar que la variedad de criterios posiblemente ha entorpecido el acceso a la justicia en lugar de crear mecanismos eficientes, por tanto, es un tópico que resulta imprescindible de ser estudiado.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES A CONSIDERAR

Siempre que se abordan temas relacionados con los procesos judiciales, salta a la vista un maridaje con diversos principios constitucionales, tales como el de seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, y acceso a la justicia, y para el caso de la materia electoral, se anclan también los

principios de certeza y legalidad, aunado a los de exhaustividad y celeridad procesal. Comencemos a referir de forma breve a qué corresponde cada uno de ellos.

Seguridad jurídica

Su origen se remonta a la revolución francesa, consecuencia lógica de que la ciudadanía buscaba acudir a una justicia que pudiera dirimir sus conflictos, evitando así que las leyes pudieran ser cambiadas con tal de favorecer al rey, en otras palabras, esto se podría traducir en una total inestabilidad jurídica (Saucedo, 2021). Acercándonos a una concepción doctrinal, se puede definir este principio constitucional como consecuencia del derecho, del bien común y de la justicia, la cual es una garantía otorgada por el Estado a su elemento población, para que sus derechos y bienes no sean objeto de violaciones o daños que un tercero pueda causar; siendo que, ante la merma de los mismos, el Estado tenga la potestad de implementar los medios necesarios para buscar restituir el daño, así como imponer un castigo o sanción a la persona responsable. En esa lógica, para que el mismo pueda ser accionado se requieren tres elementos indispensables: la existencia de las leyes, la duración suficiente de las mismas, y la eficacia jurídica para su aplicación.

También, es importante advertir que este principio cuenta con una doble proyección, una objetiva y una subjetiva. En cuanto a la primera, se relaciona con la certeza del derecho, es decir, hablamos de la certeza de las normas, así como su aplicabilidad y los derechos que se encuentran tutelados, situaciones que pueden traducirse como las obligaciones de los poderes públicos encargados de brindar el derecho; ahora bien, la esencia de la proyección subjetiva descansa en los efectos de la aplicación del derecho de los poderes facultados (Villamarín, 2020.)

Tutela judicial efectiva

Entendido como aquel principio resultado del actuar de órganos judiciales al sustentar de forma razonable una solución a los asuntos de los que son competentes, en la lógica que esta solución abarca todos los momentos procesales, desde que se accionan los órganos jurisdiccionales a través de una demanda, la tramitación que debe seguir dentro del proceso, la decisión emitida en el fallo y la ejecución de la misma sentencia. En este sentido, el principio invocado repercute en la motivación exigida, para que las decisiones judiciales adquieran determinado grado de credibilidad (Carrasco, 2020).

Así, resulta entonces que no solo debe traducirse como un principio que radica únicamente en la resolución de un juicio o en su ejecución, sino que también contempla el brindar esa tutela a los derechos de los interesados durante todo el desarrollo del procedimiento.

Acceso a la justicia

De acuerdo con Quispe (2018), este principio constituye un derecho humano de primera generación, lo que ha generado que a partir de mediados del siglo XX sea reconocido en múltiples instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. El mismo, puede ser definido como el encaminado al fortalecimiento de la administración de justicia de un Estado, así como de su misma democracia como sistema de gobierno, el cual tiene como fin que, el elemento población pueda gozar de ciertas potestades, para ello se necesita que el Estado adopte

tanto acciones como políticas tendentes a facilitar que la ciudadanía pueda acceder a los órganos impartidores de justicia y estos resuelvan desde el ámbito de sus competencias (Barbieri, 2015).

Así mismo, es conocido que dentro del artículo 17 de nuestra Constitución Federal (Diario Oficial de la Federación, 1917), se enmarca la garantía de este derecho, al manifestar que toda persona tiene derecho a que se le pueda administrar justicia, a través de los tribunales expeditos para impartirla en los plazos y términos fijados en las leyes.

Certeza

Principio cuya importancia radica en la necesidad que tienen los ciudadanos y actores políticos, para que sus derechos sean garantizados por toda autoridad judicial electoral, permitiendo así confiar y asimilar los resultados electorales. Cabe destacar que este se construye en el correcto desempeño de toda autoridad electoral para vigilar que en todo momento se respete la voluntad de la ciudadanía, en otras palabras, se puede sintetizar en que el sistema electoral cuente con seguridad (Rosales, s.f.).

Legalidad

Para García Ricci (2015), la certeza del Estado de Derecho solo puede radicar cuando se actúa bajo un precepto legal. En ese tenor, el referido principio debe contar con elementos mínimos, como lo son:

a) Que exista un cuerpo normativo expedido por la autoridad jurídica que sea reconocida.
b) A su vez, que tal cuerpo normativo esté conformado por reglas generales, claras, estables y que estén bajo una publicación debida.
c) Que la aplicación de las normas a los casos concretos tenga una ejecución imparcial, lo cual quiere decir, que existan tribunales previamente establecidos con normas accesibles para todos, garantizando también que las decisiones tengan la debida fundamentación y motivación.

Exhaustividad

El TEPJF (2001), ha establecido que este principio impone a los juzgadores la labor de agotar cuidadosamente dentro de la sentencia, todos los planteamientos hechos por las partes, así como a valorar los medios de pruebas aportados o que se allegaron de forma legal al proceso (Jurisprudencia 12/2001, 2002).

Celeridad procesal

Busca que los conflictos sean solucionados de forma pronta, lo antes posible, para así, permitir que el Derecho pueda cumplir su función relacionada con garantizar la estabilidad de las expectativas de carácter individual y de carácter colectivo. Se trata entonces de buscar la gestión eficiente del sistema judicial dentro del Estado (Callegari, 2011).

En esta misma línea, el Magistrado en retiro de la Sala Superior del TEPJF, Constancio Carrasco Daza (2015), definió que, tanto la inmediatez como la prontitud en la resolución de medios de

impugnación, son directrices que todo juzgador debe considerar para preservar la tutela judicial efectiva de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Es evidente que dentro de la materia electoral exista la presencia de otros principios, los cuales conforman su naturaleza y le dan identidad, empero, para efectos prácticos del tema abordado, se estima centrar el estudio en los mencionados para observar su relación con asuntos que han sido instruidos y sustanciados en el TEEM, como más adelante se abordará.

CONTEXTO HISTÓRICO

Para poder abordar este tema, es necesario decir que el derecho político-electoral en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo, es un derecho ampliamente tutelado por el Tribunal Electoral, tanto del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como también por parte de todos los Tribunales Electorales Locales de las entidades federativas, de acuerdo a lo establecido en la línea jurisprudencial del máximo tribunal en la materia, tal es el caso de la jurisprudencia 19/2010, de rubro "COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR" (Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, 2010a, pp. 13-14)., así como de la jurisprudencia 10/2010, de rubro "COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS SALAS REGIONALES CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES VINCULADAS CON EL ACCESO Y DESEMPEÑO DE CARGOS PARTIDISTAS ESTATALES Y MUNICIPALES" (Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, 2010b, pp. 18-19).

La razón del porque es aplicable la tutela ante esta vertiente de los derechos político-electorales, emerge de criterios sostenidos de la Sala Superior del TEPJF, (SUP-JDC-3060/2009 y acumulados, SUP-JDC-5/2010, SUP-JDC-25/2010) donde se ha dicho que el derecho pasivo del voto, es decir, a ser votado, lo constituye el derecho tanto a ocupar, permanecer y por supuesto ejercer el cargo para el cual un ciudadano haya sido electo. Esto, a raíz de una amplia interpretación hecha a la fracción II del artículo 35 de la Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, 1917), bajo el razonamiento que, el derecho a ser votado, no solo está comprendido en la figura de una candidatura, sino que también converge con otras aristas, como consecuencia que resulta lógica cuando son efectivamente electos, me refiero específicamente al derecho de acceder y permanecer en el cargo, y consecuentemente las obligaciones y derechos que ello conlleva, entre ellas el de recibir una remuneración por el desempeño del mismo.

De lo anterior, se puede desprender que, si esta interpretación busca la protección de un determinado grupo de ciudadanos que pasan a formar parte del ejercicio público derivado del voto popular, sus prerrogativas se encuentran insertas en múltiples temáticas, como lo son el tema que se les convoque y sean notificados a las sesiones de los cabildos municipales, que sean integrados sus puntos de discusión en el orden del día, atender casos de violencia política de las mujeres en razón de género, y por supuesto, el pago respectivo de sus dietas, incluso aún después de que su cargo haya culminado, como más adelante se explicará.

Una vez expuesto el panorama del porque estas temáticas son conocidas por los tribunales electorales, corresponde adentrarnos en el asunto toral de este trabajo, es decir, el tortuoso proceso para acceder a la justicia y reclamar la omisión del pago de dietas que les corresponden.

GÉNESIS DEL TEMA Y CRITERIOS FUNDADORES

Han existido diversos criterios de la Sala Superior del TEPJF que han contemplado la protección de los derechos en la materia cuando existe la omisión o negativa del pago de las remuneraciones de aquellos funcionarios públicos asignados por elección popular cuando estas personas han culminado su cargo. En esa misma línea, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha esgrimido criterios relacionados con la competencia de quienes deben resolver este tipo de asuntos.

La SCJN, el 13 de mayo de 2013, dictó el Acuerdo General 5/2013, en el cual existió un pronunciamiento para la determinación de los asuntos que conservará dicho Pleno, así como el envío de su competencia originaria tanto a las Salas como a los Tribunales Colegiados de Circuito, siendo así que, se delegaron atribuciones a los Tribunales Colegiados para resolver sobre aquellos conflictos competenciales de los órganos jurisdiccionales del país. En este sentido, se concluyó que aquellas resoluciones dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito relacionadas con un conflicto competencial particular y específico donde haya intervenido alguna de las Salas que integran el TEPJF, también resultan vinculantes para estos órganos jurisdiccionales.

Por lo anterior, es de observarse que tal atribución concedida a los Tribunales Colegiados, deriva de una facultad que no es original o natural a los mismos, toda vez que, de forma primigenia fue una encomienda depositada a la SCJN.

Paralelo a estos temas, la Sala Superior del TEPJF al resolver diversos juicios ciudadanos en 2014 (SUP-JDC-19/2014, SUP-JDC-21/2014 y SUP-JDC-434/2014), al realizar una interpretación de la norma[1] relacionada con el pago de dietas a funcionarios públicos que alcanzaron el cargo a través del voto, determinó que contaban con el derecho a reclamar el pago de sus dietas y prestaciones aun cuando ya hubiesen dejado de ocupar sus cargos de elección popular, esto fue así, porque se analizó que tales prestaciones constituían una garantía encaminada a proteger el ejercicio del cargo, y en consecuencia, protegía la integración, el funcionamiento, la autonomía e independencia del órgano.

Establecido lo anterior, la propia Sala Superior realizó un estudio del elemento temporal para determinar hasta cuándo los ciudadanos que hayan culminado sus periodos de gestión, podían interponer el recurso correspondiente para reclamar el pago de dietas y prestaciones. En ese tenor, la Sala Superior cayó en la inteligencia que tal derecho debería tener un parámetro temporal, toda vez que la exigencia de los pagos no representaba un derecho ilimitado o absoluto. Para definir el lapso de este elemento, el TEPJF tomó como referencia el plazo que se contemplaba en la norma laboral del Estado de México (al ser la entidad donde tuvieron origen los juicios antes referidos), así como la federal, las cuales establecen que la temporalidad para accionar tal derecho prescribe en un año.

[1] De los artículos: 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 516, de la Ley Federal del Trabajo; 112, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; y 180, de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México.

Cabe estimar, que las aludidas sentencias dieron origen a la jurisprudencia 22/2014, de rubro "DIETAS Y RETRIBUCIONES. EL PLAZO DE UN AÑO CONTADO A PARTIR DE LA CONCLUSIÓN DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR, ES RAZONABLE PARA EXTINGUIR EL DERECHO DE ACCIÓN PARA RECLAMARLAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)" (Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, 2014, pp. 36-38).

En la referida jurisprudencia se asentó que, lo ordinario sería que el plazo otorgado para poder controvertir toda omisión por el pago de dietas y demás retribuciones estuvieran enmarcadas en la norma, empero, al ser supuestos que no establecía la propia ley, se determinó dicho plazo como un parámetro razonable. El mismo texto de la jurisprudencia concluía que con esta medida se permitía garantizar la autonomía, la independencia y la funcionalidad del órgano, dotando de certeza a los justiciables, para que todo aquel que desempeñe el servicio público, cuente con toda la certeza de que podrá hacer el reclamo correspondiente al pago de dietas y retribuciones aun cuando el periodo de la administración haya concluido.

Este criterio tuvo vigencia hasta 2017, cuando el TEPJF lo modificó con la emisión de la resolución recaída al expediente SUP-REC-115/2017 y acumulado, donde se razonó, partiendo de una nueva reflexión, que los juicios promovidos por quien ya no se encontrase desempeñando funciones de servidor público electo y que demandara el pago de remuneraciones correspondientes a su entonces cargo, eran controversias que se ubicaban fuera del ámbito de la materia electoral, toda vez que, ya no existía una relación con el desempeño del cargo al cual fueron conferidos, dado que tal periodo había culminado. Posteriormente, la vigencia de la jurisprudencia 22/2014 se vio interrumpida mediante el Acuerdo General 2/2018, donde dicho criterio se declaró como no vigente.

Esta situación vino a generar contradicción de criterios surgidos entre la Sala Regional Toluca y la Sala Regional Ciudad de México, ambas del TEPJF, respecto a determinar si era aplicable o no la jurisprudencia 22/2014, hecho que vino a encontrar respuesta con lo resuelto por la Sala Superior en el expediente SUP-CDC-4/2017. En la resolución a la contradicción de criterios denunciada por dichas salas regionales, estribó en el hecho de describir que la interrupción de la vigencia de alguna norma jurisprudencial, no constituía jurisprudencia por sí misma, ni tampoco contaba con una fuerza vinculante y obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales electorales, sean locales o federal, siendo así que solamente constituyen un criterio de carácter orientador de la forma en la que los propios órganos jurisdiccionales resolverán en casos similares que lleguen a presentarse.

Es decir, resolvieron que la jurisprudencia ya no era vigente, pero esa pérdida de vigencia no se convertía en una obligación y por lo tanto se podría considerar un criterio orientador, lo cual, desde mi punto de vista, tampoco resolvió el fondo del asunto.

CRITERIOS POSTERIORES EN EL ESTADO DE MÉXICO, DERIVADO DE LA INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 22/2014

Primer Juicio Ciudadano en el Estado de México

Derivado de las acciones implementadas en la interrupción de la vigencia de la jurisprudencia 22/2014, el Estado de México tuvo que transitar por una nueva línea criterial, la cual ha ido

conformándose para allanar el arduo camino procesal que deben seguir los justiciables para acceder al reclamo de sus dietas y prestaciones, como a continuación se desarrollará.

El primer asunto resuelto, a partir del nuevo paradigma jurisprudencial en el tema, fue el relativo al expediente JDCL/218/2019, demanda presentada en septiembre de 2019, donde diversos exregidores, que culminaron su encargo en 2018, reclamaban la omisión del Presidente Municipal del Ayuntamiento de Tequixquiac, Estado de México, el pago de diversas dietas, que versaban en el pago de la prima vacacional y aguinaldo de 2016 y 2018.

Derivado de lo anterior, el Tribunal Electoral del Estado de México determinó desechar la demanda, porque en su momento el referido órgano jurisdiccional advirtió que las pretensiones que se demandaban rebasaban la esfera de la materia electoral, ya que el pago de dichas dietas correspondía a cargos de elección popular que los actores ya no ostentaban. Esto propició que se declinara la competencia a favor del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México (o TJA).

Con posterioridad a ese acto, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México determinó no aceptar la competencia del asunto, ordenando remitir el expediente al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en turno, para que fuere el órgano encargado de resolver este conflicto competencial.

Continuando con esta cadena procesal, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, a través del conflicto competencial 7/2021, suscitado entre la Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa y el Tribunal Electoral, ambos del Estado de México, determinó que el órgano competente para conocer y resolver era el Tribunal Electoral de la entidad. En tal resolución el argumento de la autoridad federal cursó en el sentido que las prestaciones que se reclamaban no correspondían a la materia laboral, porque, aun cuando los regidores ya no se encontraban ostentando el cargo, las prestaciones que dieron origen a la demanda derivaron del desempeño del cargo, lo que generaba un vínculo con la materia electoral.

En esa misma determinación, el Tribunal Colegiado enfatizó que su competencia para analizar el conflicto competencial se fundamentaba en lo precisado en el Acuerdo General 5/2023 en el que se dispone de diversas atribuciones correspondientes a la SCJN y que le fueron delegadas a los Tribunales Colegiados de Circuito y, en consecuencia, la decisión de tal Tribunal Colegiado es equivalente a la que pronunciara la SCJN.

Como resultado de lo anterior, el Tribunal Electoral del Estado de México, dictó la sentencia del juicio local JDCL/218/2019, en el sentido de declarar fundados los agravios relacionados con la omisión del pago de diversas prestaciones, relativas a la prima vacacional y al aguinaldo de 2016, por cuanto refiere a un actor, y para todos los actores, se declaró fundado y se conminó al pago de la prima vacacional de 2018.

Empero, este no fue el final de este hecho, porque la sentencia referida fue combatida ante la Sala Regional Toluca del TEPJF dando origen al expediente ST-JDC-592/2021, donde dicho órgano emitió un Acuerdo Plenario solicitando la facultad de atracción de la Sala Superior del mismo tribunal, porque desde su óptica, el asunto podría ser de importancia y trascendencia al actualizar una contradicción de criterios entre lo asentado por el TEPJF y lo resuelto en su momento en el conflicto competencial 7/2021 por el Primer Tribunal Colegiado en Materia

Administrativa del Segundo Circuito. En tal situación, la Sala Superior del TEPJF resolvió la solicitud de la facultad de atracción bajo la nomenclatura SUP-SFA-45/2021, en el sentido de declarar una improcedencia, resolviendo que la Sala Regional Toluca era la competente para dictar una resolución.

Regresado el asunto a la Sala Regional Toluca, conforme a lo ordenado por la Sala Superior, emitió la sentencia del juicio ciudadano federal 592 de 2021, donde, al llevar a cabo el análisis de la competencia, hizo énfasis en que la misma se surtía porque en su oportunidad el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con sede en Naucalpan de Juárez, Estado de México, al resolver el conflicto competencial 7/2021, declaró que la controversia versaba en la materia electoral. Después, concerniente al fondo del asunto, dicha Sala Regional confirmó la sentencia del TEEM. Como añadidura se precisa que el resultado de este fallo no fue impugnado ante la Sala Superior del TEPJF.

Segundo Juicio Ciudadano en el Estado de México

Fue también en 2019, cuando una ex regidora del Ayuntamiento de Tenango del Valle, ante el conocimiento de la incompetencia por parte del tribunal electoral, interpuso una demanda ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, solicitando del referido ayuntamiento el pago de prestaciones consistentes en pago de vacaciones, prima vacacional, así como el pago del aguinaldo y tiempo extraordinario. La demanda originó la creación del expediente 2782/2019 en el cual el tribunal citado calificó como improcedente la vía laboral, por tanto, declaró incompetencia para conocer sobre la controversia, ordenando remitir el expediente al Tribunal Electoral del Estado de México.

Ya ante la autoridad electoral, recibidas las constancias, se conformó el expediente JDCL/152/2020, donde se decidió desechar la demanda, fundamentando estos razonamientos en la inteligencia que la pretensión rebasaba el ámbito electoral, toda vez que, al momento de interponer la demanda no ejercía el cargo del cual solicitaba el pago de las prestaciones, situación que propiciaba que se actualizara la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

En su oportunidad la Séptima Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa realizó el registro del expediente bajo la nomenclatura del juicio administrativo 950/2020, en el cual se declaró incompetente, ordenando a su vez remitir la totalidad de las constancias al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito en turno. Siendo así, que en la instancia federal, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito lo registró como conflicto competencial 4/2021 en el cual se declaró que la autoridad competente para resolver tal controversia era el TEEM, ello, tomando como fundamento lo dictado en la jurisprudencia PC.II. J/12 A (10a.), emitida por el Pleno del Segundo Circuito, cuyo rubro de identificación es: "TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DE LA DEMANDA ENTABLADA POR UN EX REGIDOR EN LA QUE SE RECLAMA LA NEGATIVA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL DE PAGARLE DIVERSAS CANTIDADES QUE DEJÓ DE PERCIBIR DURANTE EL TIEMPO EN QUE FUNGIÓ CON TAL CALIDAD".

Fue así, como los autos regresaron al TEEM conoció y resolvió del juicio JDCL/152/2020, donde, entre otras cosas, se vinculó al Ayuntamiento de Tenango del Valle al pago de la prima vacacional y aguinaldo de 2018, así como el sueldo de la segunda quincena de los meses de septiembre y octubre del mismo año.

Dicha sentencia fue combatida ante la Sala Regional Toluca del TEPJF. De esta forma, se creó el juicio ST-JE-123/2021 donde dicha Sala hizo del conocimiento a la Sala Superior sobre la determinación competencial formulada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al ser un criterio que se oponía a lo resuelto en el SUP-REC-115/2017 y acumulados. Así, para dar una respuesta, mediante acuerdo plenario del expediente SUP-AG-237/2021 se solicitó que el Pleno de la SCJN conociera y decidiera sobre la posible contradicción de tesis formuladas por la Sala Superior del TEPFJ en el expediente SUP-REC-115/2017 y sus acumulados, así como el SUP-REC-135/2017, y el dictado por el Pleno del Segundo Circuito en la jurisprudencia de rubro "TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DE LA DEMANDA ENTABLADA POR UN EX REGIDOR EN LA QUE SE RECLAMA LA NEGATIVA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL DE PAGARLE DIVERSAS CANTIDADES QUE DEJÓ DE PERCIBIR DURANTE EL TIEMPO EN QUE FUNGIÓ CON TAL CALIDAD".

Posteriormente, el Ministro Presidente de la SCJN emitió proveído en el que se desechó la denuncia de contradicción de criterios, porque desde su óptica, resultaba como notoriamente improcedente, porque entre ambos criterios no procedía la denuncia sobre una posible contradicción de criterios, en virtud de la posición orgánica que constituye a cada una de las autoridades involucradas.

Nuevo Criterio Orientador para el TEEM

Ante una situación similar (omisión de dietas), a través del JDCL/586/2021 y acumulados, un ex síndico y ex regidores del ayuntamiento de Naucalpan, solicitaron el pago de diversas remuneraciones, en el cual el TEEM ordenó a la Presidenta y al Tesorero del citado municipio, el pago de las mismas.

Resultado de tal determinación, la Presidenta Municipal promovió juicio ante instancia federal, así se registró ante la Sala Toluca del TEPJF el expediente ST-JE-14/2022, y por medio de este la citada Sala Regional decidió que el TEEM carecía de competencia para conocer del juicio ciudadano JDCL/11/2022 (el cual era uno de los juicios acumulados al JDCL/586/2021, expediente del cual se hizo referencia al inicio del párrafo anterior), en razón de que la materia de controversia escapaba de la esfera electoral porque el funcionario municipal que presentó tal demanda había concluido su encargo, por lo tanto, no existía la presencia de derecho político-electoral alguno para tutelarse. En su momento, el TEEM consideró que era autoridad competente, tomando como fundamento lo estipulado por el Segundo y Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en particular, por lo resuelto en los Conflictos Competenciales 7/2020, 8/2020 y 4/2021, en los cuales se dictó que al tratase de servidores públicos electos por medio del sufragio y que hayan dejado de ocupar el cargo, el TEEM era la autoridad competente para conocer y resolver de las controversias de dicha naturaleza.

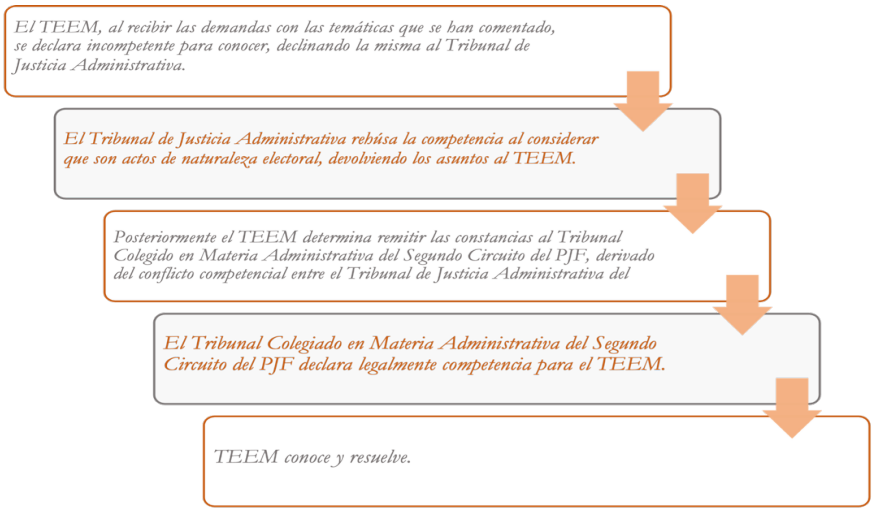
En el estudio de fondo del ST-JE-14/2022 se calificó como fundado el agravio de la Presidenta Municipal en cuestionar la competencia del TEEM, al estimar que no resultaba procedente que el Tribunal Electoral local conociera del JDCL/11/2022 al presentarse la situación particular de que el servidor público que reclamaba diversos pagos, había culminado su periodo de funciones en el servicio público por el cargo de regidor. En consecuencia, se resolvió modificar la sentencia del TEEM únicamente en el juicio ciudadano local JDCL/11/2022 y que remitiera las constancias a la instancia que estimara resultara competente para conocer de la controversia.

Cumpliendo con lo anterior, el TEEM declaró la incompetencia para conocer del asunto, declinando esta en favor del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, empero este último Tribunal desechó la demanda la considerar que el asunto en cuestión no tenía naturaleza de actos administrativos, al corresponder a actos de materia laboral. Esto propició que el actor solicitara ante el Tribunal Colegiado de Circuito resolver sobre el conflicto competencial, situación que fue resuelta a través del pronunciamiento del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito en el conflicto competencial 15/2022, en el sentido de declarar al TEEM como la autoridad legalmente competente para seguir conociendo del JDCL/11/2022, culminando esta litis en el fallo emitido por el TEEM donde ordenó a la Presidenta y Tesorero Municipal de Naucalpan de Juárez, el pago de las remuneraciones y percepciones solicitadas por el actor correspondientes al año 2021, en su calidad de ex regidor del referido ayuntamiento.

Contexto Actual

Derivado de toda una serie de criterios emitidos por diferentes órganos jurisdiccionales involucrados, e instancias de índole federal y estatal que han participado en este engranaje forzado para determinar quién es la autoridad que resulta competente para conocer y resolver de asuntos donde se reclamen dietas y remuneraciones de servidores públicos electos popularmente y que hayan dejado de ejercer el cargo, el TEEM ha logrado establecer de forma estructurada los procedimientos necesarios para asumir la competencia. Actualmente, como resultado de criterios que resultan contradictorios, a fin de cumplir con lo mandatado tanto por el TEPJF, la SCJN y los órganos del PJF que han participado con pronunciamientos al respecto, la cadena procesal para los justiciables es la siguiente:

Gráfica 1. Cadena impugnativa de asuntos relacionados con el pago de dietas en el Estado de México.



Fuente: Elaboración propia.

Es importante hacer la precisión que, el TEEM, al resolver de fondo las litis planteadas, en el considerando donde se analizan los supuestos de procedibilidad, por lo que respecta a la "Oportunidad", se toma en cuenta el criterio orientador sostenido por la Sala Superior en el SUP-JDC-19/2014, consistente en la obligación de cubrir las percepciones devengadas en el tiempo cuando los funcionarios electos por el voto ejercían el cargo correspondiente, situación que persiste aún después de haber cumplido el plazo para su ejercicio, subsistiendo así la violación a su esfera de derechos político-electorales para reclamar el pago de dietas y retribuciones, siendo el límite legal para demandarlas el plazo de un año, contado a partir de la conclusión de su encargo, tal como lo refiere la jurisprudencia 22/2014, de rubo y contenido siguiente: "DIETAS Y RETRIBUCIONES. EL PLAZO DE UN AÑO CONTADO A PARTIR DE LA CONCLUSIÓN DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR, ES RAZONABLE PARA EXTINGUIR EL DERECHO DE ACCIÓN PARA RECLAMARLAS" (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).

En el mismo estudio y referencia del criterio citado se precisa que, aun cuando no es vigente, por tanto, no resulta ser obligatoria, para el TEEM el plazo de un año resulta pertinente, siendo así que el criterio jurisprudencial sirve como un criterio orientador para tener por presentada en tiempo y forma la demanda, y calificar si en su momento resulta oportuna.

Estadísticas actuales en el TEEM

Ahora bien, para efectos de tener un panorama real de los asuntos que el TEEM ha conocido y resuelto, se agrega la siguiente tabla para poder visualizar de forma esquemática la tramitación que ha recibido cada juicio de 2022, haciendo énfasis en un conteo de días desde su presentación hasta su resolución o estado actual.

Se precisa que se toma como referencia los juicios de la temática mencionada solo del año 2022, por dos razones. La primera, como ha quedado demostrado en los antecedentes, 2021 resultó ser un año para definir bajo qué criterios debería regirse el TEEM, en esa lógica, para 2022 tales criterios debieron estar asentados para poder establecer la cadena procesal.

Tabla 1: Tabla de asuntos analizados y resueltos por el TEEM relacionados con el tema de pago de dietas.

Asunto	Presentación de la demanda	Declinación de incompetencia en favor del TJA por parte del TEEM	Rehúso de incompetencia por parte del TJA	Determinación de competencia del Tribunal Colegiado del PJF al TEEM	Resolución del TEEM	Cuenta total de días naturales para su resolución o de su estado al 31 de diciembre de 2023	Notas
JDCL/588/2021 y acumulados	20 de diciembre de 2021	N/A	N/A	N/A	22 de febrero de 2022	64 días	Los expedientes acumulados corresponden a los juicios ciudadanos 590, 593, 594, 595, 596, 602, 603, todos de 2021, y el JDCL/16/2022 Las demandas fueron próvidas del 20 de diciembre de 2021 al 26 de enero de 2022, para efectos de cómputo de este cuadro, se toma la fecha en la que fue recibida la primera demanda. También se hace la aclaración que aun cuando este juicio es de 2021, se considera para este enlistado al contener un asunto de 2022.
JDCL/1/2022	5 de enero de 2022	N/A	N/A	N/A	22 de febrero de 2022	48 días	
JDCL/6/2022 y acumulados	23 de diciembre de 2021	N/A	N/A	N/A	22 de febrero de 2022	61 días	Los expedientes acumulados corresponden a los juicios ciudadanos 7, 8, 9, 10, 13, 27 y 28, todos de 2022.
JDCL/11/2022	17 de enero de 2022	8 de abril de 2022	21 de abril de 2022	22 de junio de 2022	18 de agosto de 2022	213 días	
JDCL/17/2022	28 de enero de 2022	N/A	N/A	N/A	24 de marzo de 2022	55 días	

Asunto	Presentación de la demanda	Declinación de incompetencia en favor del TJA por parte del TEEM	Rehúso de incompetencia por parte del TJA	Determinación de competencia del Tribunal Colegiado del PJF al TEEM	Resolución del TEEM	Cuenta total de días naturales para su resolución o de su estado al 31 de diciembre de 2023	Notas
JDCL/19/2022 y acumulados	31 de enero de 2022	N/A	N/A	N/A	22 de febrero de 2022	22 días	Los expedientes acumulados corresponden a los juicios ciudadanos 20, 21 y 22, todos de 2022. El 24 de marzo de 2022, la Sala Regional Toluca el 24 de marzo de 2022 resolvió en el expediente ST-JE-13/2022 y ST-JE-14/2022, que el pago de prestaciones de ex personas funcionarias públicas no es competencia de la materia electoral.
JDCL/26/2022	11 de febrero de 2022	11 de mayo de 2022	13 de mayo de 2022	6 de octubre de 2022	15 de febrero de 2023	369 días	El 3 de marzo de 2022, el TEEM sometió a consulta de la Sala Superior del TEPJF la competencia para conocer del asunto, el cual fue devuelto al TEEM el 24 de marzo.
JDCL/33/2022	3 de marzo de 2022	1 de abril de 2022	N/A	N/A	N/A	29 días	El TEEM ordenó remisión al TJA declarando el expediente como asunto concluido.
JDCL/41/2022	8 de marzo de 2022	8 de abril de 2022	N/A	N/A	N/A	31 días	El TEEM ordenó remisión al TJA declarando el expediente como asunto concluido.
JDCL/42/2022	8 de marzo de 2022	8 de abril de 2022	N/A	N/A	N/A	31 días	El TEEM ordenó remisión al TJA declarando el expediente como asunto concluido.
JDCL/43/2022	10 de marzo de 2022	N/A	N/A	N/A	24 de marzo de 2022	14 días	El 24 de marzo de 2022, el TEEM desechó de plano por falta de firma autógrafa.
JDCL/44/2022	10 de marzo de 2022	1 de abril de 2022	8 de noviembre de 2022	13 de abril de 2023	30 de mayo de 2023	446 días	

Asunto	Presentación de la demanda	Declinación de incompetencia en favor del TJA por parte del TEEM	Rehúso de incompetencia por parte del TJA	Determinación de competencia del Tribunal Colegiado del PJF al TEEM	Resolución del TEEM	Cuenta total de días naturales para su resolución o de su estado al 31 de diciembre de 2023	Notas
JDCL/145/2022	25 de marzo de 2022	8 de abril de 2022	N/A	N/A	N/A	14 días	El TEEM ordenó remisión al TJA declarando el expediente como asunto concluido.
JDCL/155/2022	28 de marzo de 2022	8 de abril de 2022	19 de abril de 2022	7 de julio de 2022	4 de octubre de 2022	190 días	
JDCL/211/2022	7 de abril de 2022	11 de mayo de 2022	13 de mayo de 2022	26 de mayo de 2023	17 de julio de 2023	101 días	
JDCL/212/2022	7 de abril de 2022	11 de mayo de 2022	13 de mayo de 2022	26 de enero de 2023	24 de febrero de 2023	323 días	
JDCL/240/2022	21 de abril de 2022	11 de mayo de 2022	N/A	N/A	N/A	20 días	El TEEM ordenó remisión al TJA declarando el expediente como asunto concluido.
JDCL/241/2022	25 de abril de 2022	11 de mayo de 2022	13 de mayo de 2022	5 de octubre de 2023	29 de noviembre de 2023	583 días	
JDCL/242/2022	25 de abril de 2022	11 de mayo de 2022	3 de noviembre de 2022	31 de enero de 2023	24 de febrero de 2023	305 días	
JDCL/243/2022	25 de abril de 2022	11 de mayo de 2022	7 de diciembre de 2023	24 de agosto de 2023	15 de noviembre de 2023	569 días	
JDCL/297/2022	25 de mayo de 2022	8 de junio de 2022	N/A	N/A	N/A	14 días	
JDCL/311/2022	1 de junio de 2022	21 de junio de 2022	28 de marzo de 2023	N/A	N/A	578 días	El 12 de mayo de 2023, el TEEM mediante Acuerdo Plenario, ordenó remitir el expediente a la Oficialía de Partes del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito en turno. Por tanto, a fecha 31 de diciembre de 2023, el

Asunto	Presentación de la demanda	Declinación de incompetencia en favor del TJA por parte del TEEM	Rehúso de incompetencia por parte del TJA	Determinación de competencia del Tribunal Colegiado del PJF al TEEM	Resolución del TEEM	Cuenta total de días naturales para su resolución o de su estado al 31 de diciembre de 2023	Notas
							asunto se encuentra en dicha instancia.
JDCL/312/2022	9 de junio de 2022	21 de junio de 2022	19 de agosto de 2022	8 de diciembre de 2022	14 de marzo de 2023	278 días	
JDCL/322/2022	14 de julio de 2022	18 de agosto de 2022	1 de septiembre de 2022	31 de enero de 2023	28 de marzo de 2023	257 días	
JDCL/325/2022	2 de agosto de 2022	18 de agosto de 2022	6 de octubre de 2022	31 de enero de 2023	24 de febrero de 2023	206 días	
JDCL/340/2022	17 de agosto de 2022	6 de septiembre de 2022	N/A	N/A	N/A	501 días	El 9 de septiembre de 2022, el TJA emitió acuerdo donde en el que turnó el expediente a la Segunda Sala Regional de Justicia Ordinaria del TJA.
JDCL/343/2022	18 de agosto de 2022	6 de septiembre de 2022	N/A	N/A	N/A	500 días	El 9 de septiembre de 2022, el TJA emitió acuerdo donde en el que turnó el expediente a la Segunda Sala Regional de Justicia Ordinaria del TJA.
JDCL/351/2022	7 de septiembre de 2022	4 de octubre de 2022	6 de octubre de 2022	22 de diciembre de 2022	4 de julio de 2023	300 días	
JDCL/358/2022	20 de septiembre de 2022	4 de octubre de 2022	N/A	N/A	N/A	14 días	
JDCL/362/2022	29 de septiembre de 2022	11 de octubre de 2022	N/A	N/A	N/A	12 días	El 14 de octubre de 2022, el TJA ordenó archivar el asunto como total y definitivamente concluido.
JDCL/1365/2022	5 de diciembre de 2022	15 de diciembre de 2022	19 de diciembre de 2022	27 de julio de 2023	27 de septiembre de 2023	296 días	

Asunto	Presentación de la demanda	Declinación de incompetencia en favor del TJA por parte del TEEM	Rehúso de incompetencia por parte del TJA	Determinación de competencia del Tribunal Colegiado del PJF al TEEM	Resolución del TEEM	Cuenta total de días naturales para su resolución o de su estado al 31 de diciembre de 2023	Notas
JDCL/1366/2022	5 de diciembre de 2022	15 de diciembre de 2022	19 de diciembre de 2022	10 de febrero de 2023	4 de julio de 2023	211 días	
JDCL/1367/2022	6 de diciembre de 2022	15 de diciembre de 2022	19 de diciembre de 2022	1 de junio de 2023	17 de julio de 2023	223 días	
JDCL/1374/2022	14 de diciembre de 2022	12 de enero de 2023	17 de enero de 2023	1 de junio de 2023	17 de julio de 2023	215 días	
JDCL/1375/2022	29 de noviembre de 2022	30 de enero de 2023	1 de febrero de 2023	14 de julio de 2023	27 de septiembre de 2023	302 días	

Fuente: Datos obtenidos del Intranet del TEEM. Las casillas con la leyenda "N/A" significa que en los expedientes citados no hay constancias que acrediten esa documentación, dada la naturaleza del trámite que llevaron en lo individual.

De los Números al Análisis. Una Mirada Cuantitativa

A partir de la numeralia mostrada, se puede obtener un análisis tanto cualitativo como cuantitativo, como a continuación se expondrá.

Si prestamos atención a los primeros juicios del listado, en específico los juicios ciudadanos locales 1, 6, 17 y 19 todos de 2022, podemos observar que de la presentación de la demanda al momento en que los justiciables obtenían una respuesta vía sentencia, el tiempo transcurrido era el suficientemente prudente, puesto que el promedio de días naturales en que se resolvieron los juicios precisados fue de 46.5 días naturales, en otras palabras, los ciudadanos que interpusieron sus escritos, tuvieron respuesta por la autoridad jurisdiccional electoral local en un lapso aproximado de mes y medio. Incluso, puede notarse que, en estos mismos juicios, el tiempo en que más tardó en darse respuesta fue en el juicio ciudadano local 6 y acumulados de 2022, registrando 61 días, mientras que el que menos tiempo tardó en atenderse fue el juicio ciudadano local 19 con 22 días, es decir, incluso se puede deducir que fue resuelto en menos de un mes.

Aunando estos datos con lo que ya se ha descrito, debido a la variabilidad de criterios que comenzaron a establecerse tanto a nivel estatal como federal, trajo como variante el que las demandas tuvieran que transitar por una nueva línea procesal, hasta entonces indefinida, que bien pudiese traducirse en un peregrinar. A guisa de ejemplo, el juicio ciudadano 11 contó con un periodo de resolución de 213 días, cuanto el juicio previamente registrado con esta temática (JDCL/6/2022) fue resuelto en 61 días naturales. De esta forma podemos observar una diferencia estadística de 152 días. Continuando el análisis de con estos juicios se puede advertir que, mientras el ciudadano que interpuso la demanda del juicio ciudadano 6 tuvo que esperar en

recibir respuesta en dos meses, el ciudadano del juicio ciudadano 11 tuvo que esperar aproximadamente 7 meses.

Haciendo un comparativo de días promedio en que se resolvieron los juicios ciudadanos previo al establecimiento de criterios y los posteriores, podemos apreciar la siguiente diferencia:

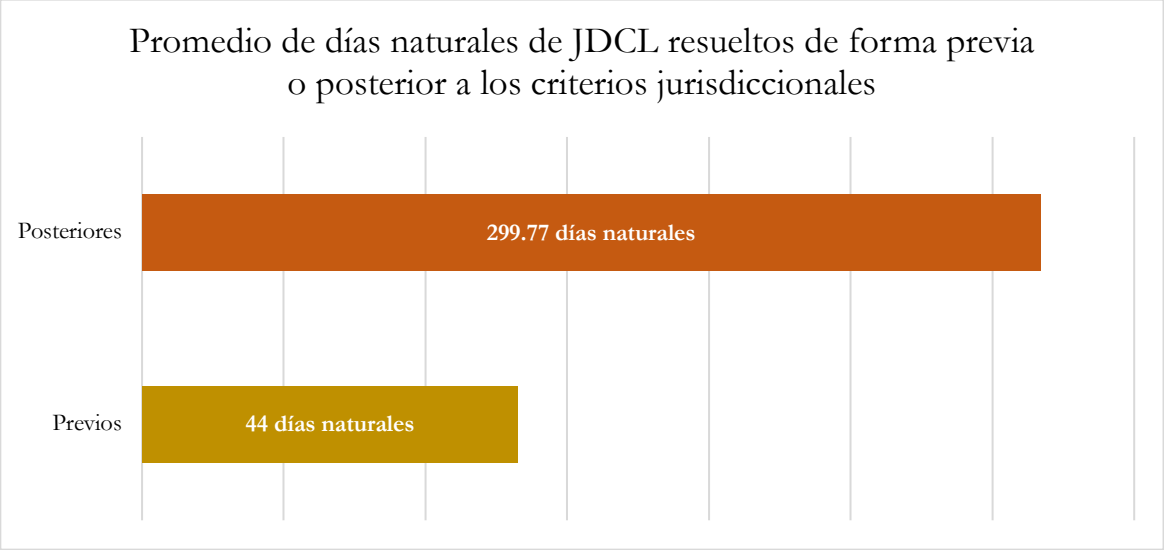
Tabla 2: Tabla comparativa entre el promedio de días en ser resueltos los asuntos.

Categoría de JDCL	Promedio de días en ser resueltos
Previos al establecimiento de los nuevos criterios.[2]	**40 días.**
Posteriores a la definición del camino procesal a seguir.[3]	**299.77 días**

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, gráficamente se puede apreciar el prolongado tiempo por el que tuvieron que transitar los JDCL posteriores al establecimiento del nuevo camino procesal a seguir para aquellos ciudadanos que solicitaban el pago de dietas por la vertiente de acceso y ejercicio al cargo, como se muestra a continuación:

Gráfica 2. Promedio de días naturales de JDCL resueltos de forma previo y posterior a los criterios jurisdiccionales.



Fuente: Elaboración propia.

[2] Para obtener el promedio se tomó en cuenta a los JDCL 1, 6, 17, 19, 43. (En un promedio mencionado párrafos anteriores, no se incluyó el JDCL/43/2022, porque fue un expediente resuelto con posterioridad a los criterios orientadores, empero para este cuadro se contemplan toda vez que el mismo fue desechado y siguió la misma cadena procesal que los JDCL 1, 6, 17 y 19 al no haber estado el mismo en TJA o en un Tribunal Colegiado).

[3] Para obtener el promedio se tomó en cuenta a los JDCL 11, 26, 44, 155, 211, 212, 241, 242, 243, 312, 322, 325, 351, 1365, 1366, 1367, 1374, 1375, toda vez que son los juicios que, dada la naturaleza de cada asunto, siguieron el nuevo camino procesal establecido vía criterios, quedando excluidos de esta lista el resto de los medios al tomar otro camino procesal como se describe en las observaciones del cuadro 1.

Con base en la información expuesta, resulta evidente que, resultado de los juicios resueltos posteriores a la definición de los criterios orientadores, ha dilatado la respuesta a la justicia 6 veces más que los medios conocidos y resueltos previos.

Aún con ello, el actuar del TEEM no ha sido tardado, en razón que, como se puede apreciar, los plazos entre la interposición de la demanda a la declinación de competencia en favor del Tribunal de Justicia Administrativa son muy cortos, a guisa de ejemplo tomaré como muestra los últimos 3 JDCL de la Tabla 1. En el JDCL/1367/2022 la demanda fue presentada el 6 de diciembre y el primer pronunciamiento del TEEM respecto a declinar competencia en favor del TJA fue el 15 de diciembre próximo, es decir, 9 días después. Por su parte, el juicio ciudadano 1374 fue originado el 14 de diciembre, declinando la competencia el TEEM el 12 de enero de 2023, traduciéndose ello en 29 días naturales. Finalmente, por lo que respecta al juicio ciudadano local 1375, la demanda se interpuso el 29 de noviembre de 2022 y la declinación de competencia del TEEM fue hecha el 30 de enero de 2023, 62 días.

En la misma tesitura, el TEEM tampoco ha dilatado su actividad al momento de dictar una sentencia cuando las constancias han sido remitidas ante la determinación de competencia del Tribunal Colegiado del PJF en favor del TEEM. Para ejemplificar esto, se toman como muestra los últimos tres JDCL del listado de la Tabla 1. Así, a los juicios ciudadanos locales 1367 y 1374 recayó la determinación de competencia por parte del Tribunal Colegiado el 1 de junio de 2023, emitiendo el TEEM el fallo correspondiente el 17 de julio próximo, esto es, 46 días después. Por su parte, el Tribunal Colegiado determinó la competencia del JDCL/1375/2022 al TEEM el 14 de julio de este año, siendo el 27 de septiembre cuando el TEEM resolvió, lo que se traduce en 75 días naturales.

La determinación de los criterios que sentaron las bases para establecer el camino a seguir sobre la resolución de estos juicios ha fomentado que el acceso a la justicia sea prolongado trastocando el principio de celeridad que caracteriza a la materia electoral, como se ha demostrado de forma cuantitativa. Por supuesto que las directrices de las autoridades que se han visto involucradas tienen un fundamento y una razón de ser, sin dejar de lado que son coercitivos, empero habría que preguntarse si esto también repercute de forma cualitativa, tal como se describirá en el siguiente apartado.

Acierto o Área de Oportunidad ante los Criterios Establecidos. Una mirada cualitativa

Todo Estado tiene propósitos generales, los cuales, la evolución política del mismo reconoce e incorpora al orden jurídico general, así el Estado adquiere una potestad que se manifiesta en diversas funciones, siendo algunas exclusivas del poder judicial, estando así en presencia de competencias (Serra, 1999).

De esta forma, el Estado, como soberano, está facultado para sustanciar y aplicar una norma general ante un caso concreto para dirimir controversias presentadas entre las partes interesadas en un juicio. Así tiene cabida el proceso, cuya finalidad principal radica en mantener la constancia en el orden jurídico, ya que una sociedad sin tal interferencia en asuntos competencia del Estado, traería como consecuencia la falta de orden, por tanto, surge la finalidad y objeto del proceso (Gómez y Domínguez, 2014).

En este orden de ideas, de acuerdo con Serra Rojas (1999), al Estado se le asigna una función jurisdiccional, de la cual se desprende lo siguiente: el Estado deber preservar el derecho, declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos que son de su competencia, buscar el orden y la armonía del orden jurídico para no caer en situaciones caóticas, actuar conforme a la lógica jurídica, y establecer la verdad legal y los medios que resultan efectivos.

De esta forma, decantando la función jurisdiccional del Estado a un proceso judicial, estaríamos en presencia de la figura de la heterocomposición, que de acuerdo con la doctrina de Cipriano Gómez (2014), se define como la forma más evolucionada e institucional para la solución de conflictos de la colectiva social. Continuando con la línea del mismo autor, dentro de las dos formas de la heterocomposición, estaríamos en presencia del proceso judicial (la otra forma la constituye el arbitraje), diseñada para que las partes interesadas que acudan ante órganos especializados sean estos capaces de sustanciar las controversias a partir de la aplicación de la norma a un caso específico.

Resulta entonces que desde la óptica doctrinal nuestro sistema jurídico está bien fundamentado, tiene metas precisas y una estructura aceptable, haciendo de esta forma que los ciudadanos interesados en resolver controversias puedan acceder a un tribunal en el cual esperan actúe con imparcialidad, objetividad, sea exhaustivo y por supuesto pronto en resolver.
Cierto es que la temática abordada no ha sido nada sencilla de resolver, ya que ha traído muchas variantes y aspectos que la han hecho compleja. En principio de cuentas determinar si es competencia de la materia electoral o administrativa, si procede o no después de haber culminado en ejercicio del cargo, y a ello añadir si el plazo de interposición de la demanda dentro del año de haber concluido el cargo es factible o no. Líneas arriba se ha descrito todo este proceso y el andamiaje que se ha ido construyendo a lo largo de la presentación de más juicios similares.

Por supuesto que, al ser casos difíciles, como se catalogarían dentro de la concepción de Ronald Dworkin, han propiciado que los asuntos transiten no solo en instancias estatales y federales, sino en cuestión de determinar la materia a la que le corresponde resolver para establecer de esta forma la competencia del órgano encargado de sustanciar.

Aún con ello, la crítica de este trabajo versa bajo las líneas siguientes. La contradicción de criterios entre los órganos involucrados ha ido dilatando el acceso a la justicia, en especial trastocando el principio de celeridad que caracteriza a la materia electoral y al principio de la justicia pronta entrañado en el artículo 17 de la Constitución Federal (Diario Oficial de la Federación, 1917).

Parecería lógico que si al final de todo el camino a seguir es el TEEM quien debe conocer y resolver, sea este mismo quien evite iniciar con el tardío y prolongado camino, lo cierto es que, ante las determinaciones del máximo tribuno en el país (SCJN) y de la máxima autoridad en la materia electoral (TEPJF), tanto el TEEM como el TJA se ven obligados a respetar las directrices que ya han establecido para determinar la competencia.

¿Acaso no resulta paradójico que son los mismos órganos jurisdiccionales quienes hacen anquilosado el acceso a la justicia pronta?, ¿no serían ellos los encargados de propiciar que la justica sea pronta?, ¿acaso el excesivo formalismo termina por dilatar la justicia?, ¿no se debería ponderar también la eficacia sin dejar de lado la formalidad que dicta la norma?, ¿acaso no el derecho debe estar en una constante innovación?, ¿por qué no observar las ventajas de resolver

con celeridad y exhaustividad, como aminorar la carga laboral dentro de los tribunales por ejemplo?.

Cuestiones como estas fueron las que dieron origen a este trabajo, ya que, al estar involucrado en la práctica, se presentan juicios donde los ciudadanos que ejercieron el cargo exigen un pago de dietas que por ley les corresponde, hacen que ronden de nuevo los fantasmas en el análisis jurídico al saber que será un juicio que llevará mucho tiempo y que tendrá que transitar por varias instancias para regresar de nuevo al TEEM.

Estimo que, si las demandas terminarán por regresar al TEEM, ¿qué fin práctico se persigue cuando el escrito tiene que gravitar en otros órganos jurisdiccionales? La respuesta parece ser que ningún fin práctico, empero se debe seguir la línea de los criterios ya fijados.

La solución pudiera radicar en muchos ámbitos, como la unificación de criterios por parte de las autoridades del ámbito federal, la emisión de acuerdos generales o el dictado de jurisprudencia, incluso diálogos entre los poderes legislativos estatal y federal para la emisión de un cuerpo normativo que rija el procedimiento de forma clara, precisa, nada ambigua, eficaz y sobre todo con celeridad.

No perdamos de vista que del otro lado de los expedientes, existen personas que buscan el accionar del Estado para que se les solucione una controversia, del otro lado hay intereses y derecho que buscan ser garantizados, entre ellos, el acceso a la justicia, la cual parece ser una justicia en jaque y que pareciera que al mismo tiempo es amenazada por diversas perspectivas de algunos órganos del Estado, resultado de la falta de visión, de eficacia y de progresión a los derechos humanos, ya que en ocasiones se prefiere ser fiel al formalismo excesivo y no se da paso a la verdadera escucha de las demandas sociales que buscan salir de una gris burocracia y transitar mejor a una clara y refrescada innovación jurídica, quizá ahí esté la puerta para salir de este jaque que sufre el principio del 17 Constitucional en temas relacionados con el pago de remuneraciones derivados del acceso y ejercicio del cargo.

Esto es una tarea pendiente, pero mientras alguien tome la iniciativa en resolverla para que exista un camino sencillo y efectivo acorde con la justicia pronta, la ciudadanía tendrá que seguir el anquilosado proceso para acceder a algo, que, por norma y criterio, les puede corresponder si el Derecho así lo determina, mientras tanto, la justicia pronta sigue en jaque.

CONCLUSIONES

Hasta la fecha de publicación de la presente crítica, los ex-servidores públicos electos mediante el voto popular, que reclamen la omisión o falta de pago de dentro del catálogo de dietas, deben transitar un largo, anquilosado y legalista camino procesal trastocando con ello el principio de la justicia pronta.

Cuando se habla de tópicos relacionados con los procesos judiciales, se deben contemplar principios como el de seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y acceso a la justicia, y para temas relacionados con la materia electoral, no deben pasar por alto los de certeza y legalidad, aunado a estos los de exhaustividad y celeridad procesal, y está claro que en los asuntos de temáticas como la que hoy señalé, estos principios no están plenamente tutelados.

Parece ironía, pero a falta de una norma clara, a partir de la diversidad de criterios donde han intervenido varias autoridades jurisdiccionales, se logró estructurar un camino para que este tipo de asuntos sean resueltos. Actualmente, la cadena procesal transita en remitir del TEEM la demanda al TJA. Este último rehúsa la competencia y devuelve al TEEM, posteriormente el TEEM remite a un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa para resolver el conflicto competencial, declarándola legalmente al TEEM.

Es más que evidente el rezago cuantitativo en la resolución de este tipo de controversias, previo al establecimiento de los criterios para definir quién era la autoridad competente, el promedio en que los justiciables tenían respuesta era de 44 días naturales, mientras que después de establecer varios órganos cuál era el camino procesal a seguir, derivó en que los asuntos fueran resueltos en un promedio alrededor de 300 días naturales, un escenario catastrófico para alguien qué espera una resolución favorable de pago.

Cualitativamente, la contradicción de criterios ha generado un dilatado acceso a la justicia, trastocando en especial el principio de celeridad que caracteriza a la materia electoral, así como a lo enmarcado en el artículo 17 Constitucional referente a la justicia pronta.

Por lo antes dicho, se deja de manifiesto que lo expuesto en la hipótesis inicial, respecto a que la variedad de criterios posiblemente ha entorpecido el acceso a la justicia en lugar de crear mecanismos eficientes, resulta ser cierta. Ha quedado demostrado que antes de comenzar este dilema en la contradicción de criterios, los asuntos de temas relacionados con el pago de dietas tenían una respuesta pronta, independientemente si el fallo les fuere o no favorable a las partes actoras, ya que, al contar con una respuesta pronta por parte de la autoridad competente podían contar con la opción de impugnar ante un tribunal de alzada y continuar con la cadena impugnativa, si fuera el caso, para obtener otra respuesta en el menor tiempo posible, situación que no es así.

Aunado a ello, agrego que pareciera que estamos cayendo en un exceso de legalismo, aclarando que no estoy contrarrestando este principio, pero seguir estrictamente este camino deja de lado el dar apertura a una interpretación para la creación de un camino que evite una espera extensa para obtener respuesta, y entonces se busquen caminos que no restrinjan a la norma, a la justicia pronta ni a los derechos de las personas, sino que de verdad los potencie.

REFERENCIAS

Barbieri, Pablo Carlos (2015). *El acceso a la justicia y la inclusión*. Infojus. https://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/el_acceso_a_la_justicia_y_la_inclusion.pdf

Callegari, José Antonio (2011). Celeridad procesal y razonable duración del proceso. Revista Derecho y Ciencias Sociales, 5, 114-129. https://revistas.unlp.edu.ar/dcs/article/view/11212/10251

Diario Oficial de la Federación (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral. (2010a). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral. (2010b). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral. (2014). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15.

García, Diego (2015). *Estado de Derecho y Principio de Legalidad.* CNDH. https://ri.ibero.mx/bitstream/handle/ibero/1413/GRD_Lib_01.pdf?sequence=1

Gavilánez, Silvia Marisol, Nevárez, Juan Carlos & Cleonares, Aurelia María (2020). La seguridad jurídica y los paradigmas del estado constitucional de derechos. *Revista Universidad y Sociedad, 12*(S1), 346-355. https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1798/1794

Intranet Tribunal Electoral del Estado de México. (2023). *IntraTEEM*. TEEM. https://www.ieem.org.mx

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2002). Jurisprudencia 12/2001 "EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE". Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5.

Quispe Remón, Florabel (2018). Acceso a la justicia y objetivos del desarrollo sostenible. En *Objetivos de desarrollo y Derechos Humanos: paz, justicia e instituciones sólidas / Derechos humanos y empresa* (pp. 235-248). Madrid: Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria. https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/26588#preview

Rosales, Carlos Manuel (2009). Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica. *Revista IIDH*, 49, 265-307. https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24583.pdf

Saucedo, Raúl Alberto (2021). Transgresión del principio de seguridad jurídica, una práctica recurrente en Colombia. *Revista de derecho y ciencias sociales, 8*(16). https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/2317/1744

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014). Sentencias SUP-JDC-19/2014, Sentencia SUP-JDC-21/2014, Sentencia SUP-JDC-21/2014, Sentencia SUP-JDC-434/2014.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014). Sentencias SUP-JDC-3060/2009 y acumulados, SUP-JDC-5/2010, SUP-JDC-25/2010.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (19 de noviembre de 2015). *La inmediatez y prontitud en las resoluciones garantizan la tutela efectiva de los derechos: Carrasco Daza.* https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/2273/0

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). *Buscador de sentencias.* https://www.te.gob.mx/buscador/

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). *Ius Electoral.* https://www.te.gob.mx/ius2021/#/

Artículo

Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356
https://iuscomitialis.uaemex.mx
Vol. 7, núm. 13 (enero-junio 2024), pp. 155-175
Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Derecho

La bondad de los medios alternos de solución de conflictos en el comercio internacional. El caso de México con la Unión Europea

The goodness of alternate means of dispute solution in international trade. The case of Mexico with the European Union

Anayeli Quintero Zamudio
https://orcid.org/0009-0005-7802-2407
Universidad Autónoma del Estado de México.
anayeliiquiz@gmail.com

Jesús Eduardo Funez Sesman
https://orcid.org/0009-0009-9734-7601
Universidad Autónoma del Estado de México.
jefuness@uaemex.mx

Recepción: 29 de noviembre de 2023
Aceptación: 14 de mayo de 2024

Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen: El presente trabajo ilustra las bondades de los Medios Alternos de Solución de Conflictos en el marco de las relaciones comerciales internacionales, como vía electiva adecuada para acotar asimetrías legislativas, tomando a modo de referencia la reforma constitucional de 2008. La investigación realizada tiene como base el método comparativo, ya que facilita el entendimiento de ordenamientos jurídicos diversos, contrastando principios, reglas nacionales e internacionales, examinando elementos de convergencia, disparidad y compatibilidad entre las leyes, ampliando la visión jurídica y los márgenes de aplicabilidad de las normas.

Palabras clave: medios alternos, solución de conflictos, MASC, tratados comerciales, comercio internacional.

Abstract: This work illustrates the benefits of Alternative Dispute Resolution in the framework of international trade relations, as an appropriate elective way to limit legislative asymmetries, taking as a reference the constitutional reform of 2008. The research carried out is based on the comparative method, since it facilitates the understanding of diverse legal systems, contrasting principles, national and international rules, examining elements of convergence, disparity and compatibility between laws, expanding the legal vision and the margins of applicability of the norms.

Key Words: alternative mechanisms, conflict resolution, MASC, trade agreements, international trade.

INTRODUCCIÓN

En los años posteriores a la segunda guerra mundial, la voluntad por establecer un sistema económico global que procurara paz y seguridad condujo a las naciones a implantar una serie de reglas multilateralmente aceptadas que previnieran el desarrollo de nuevos conflictos, especialmente respecto a la reducción y consolidación de los aranceles aduaneros, impulsando la liberalización y expansión acelerada del comercio, dicha disposición a la apertura comercial ha involucrado a una gran parte de los países del mundo en intercambios comerciales. Aunado a ello, la heterogeneidad jurídica global ha contribuido al incremento de intensas diferencias y desavenencias en materia comercial provocando grandes tensiones mundiales, por lo tanto, ha surgido la imperante necesidad de generar mecanismos rápidos, eficientes, flexibles, prácticos e independientes en el ámbito comercial que permita resolver diferencias. Los Medios Alternos de Solución de Conflictos (MASC) y la incorporación de una cláusula de solución de controversias en la firma de acuerdos comerciales, se han convertido en disposiciones de armonización del régimen jurídico.

El desarrollo de los MASC es considerado como un nuevo paradigma en la impartición de justicia a nivel mundial, puesto que permite a las partes en conflicto llegar a un arreglo benéfico, que propicie la prolongación de las relaciones comerciales otorgando certeza jurídica. México y la Unión Europea cuentan con un historial comercial de amplia relevancia económica, sin embargo, esta relación no se ha analizado de manera pertinente a la luz de los MASC, por lo que resulta fundamental evidenciar la importancia de contar con instrumentos que permitan la solución de conflictos de forma pacífica y con la intervención directa de las partes interesadas para alcanzar un acuerdo. La reforma al artículo 17 de la Constitucipon Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 1917) reconoce a los mecanismos alternos para dirimir controversias, lo anterior constituye un área de oportunidad en la diversificación de las relaciones comerciales internacionales. En el marco de las relaciones comerciales México-Unión Europea, resulta fundamental observar los mecanismos heterocompositivos y autocompositivos que se encuentran previstos en la legislación aplicable, visualizar su impacto y su funcionalidad como herramientas de solidaridad y generadores de paz.

El trabajo se encuentra estructurado por cuatro apartados, los cuales se desglosan de la siguiente forma: El apartado uno se realiza una aproximación conceptual del comercio internacional y su relación con los MASC. En el apartado dos se pretende visualizar desde la perspectiva histórica algunos componentes que enmarcan la experiencia mexicana, en lo que respecta a la implementación y aplicación de dichos mecanismos en el comercio internacional, teniendo como referencia la reforma a la Constitución mexicana y el impacto de esta en el desarrollo de las relaciones comerciales entre México y la Unión Europea. Dentro del tercer apartado se genera una ilustración histórica de la evolución de las vías autocompositivas, al interior de la Unión Europea. Finalmente, se analiza un conflicto que tuvo sus orígenes al margen de los intercambios comerciales para vislumbrar posibles escenarios de conclusión bajo esquemas de solución autocompositivos.

MEDIOS ALTERNOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS COMO EJE EN LAS RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

Históricamente la figura del Estado nación ha sido el actor principal para estudiar las relaciones internacionales, sin éste resultaría imposible comprender la dinámica mundial actual. Los

vínculos que se han creado entre países tienen como eje fundamental el comercio, el cual ha forzado la generación de lazos culturales con el único objetivo de diversificar y con ello acrecentar su mercado.

El incremento en las relaciones comerciales internacionales ha desatado un sin fin de conflictos, de ahí que el derecho formalizó los procesos de intercambio comercial bajo la creación de la figura denominada como *tratado internacional*, en la que se fijan reglas con múltiple validez jurídica, que de acuerdo con Becerra y Ávalos (2020), al encontrarse regidas por el Derecho Internacional[1] representan responsabilidad para los Estados que lo suscriban.

Con el advenimiento de esta figura jurídica internacional que, entre otras cosas, regula, tutela y protege los derechos de los comerciantes e inversionistas frente a cualquier legislación extranjera; el comercio y las inversiones internacionales se han transformado, derivando en la conformación de bloques comerciales intrarregionales, así como en la proliferación de tratados que propician los intercambios transfronterizos.

El dinamismo comercial ha representado un desafío en el ámbito jurídico, ya que las partes firmantes de un tratado pertenecen o están sujetas a jurisdicciones y leyes diferentes, lo que podría generar disentimientos en el diseño del ordenamiento jurídico, complicar su aplicación o provocar disparidades en la incorporación de convenciones internacionales, es aquí donde surge la necesidad de modernizar la normatividad interna, ya que si no se hace ese trabajo de alineación jurídica se corre el riesgo de acrecentar las complejidades de las relaciones jurídicas internacionales. Como respuesta, los Estados han buscado enfilar sus legislaciones de tal manera que al interior de sus regulaciones sea posible establecer puntos de contacto con disposiciones internacionales o incluso leyes extranjeras, que faciliten la adaptación de los instrumentos jurídicos para garantizar un Estado de Derecho que posibilite el funcionamiento eficiente y equitativo de las relaciones comerciales internacionales.

Las relaciones personales y el conflicto difícilmente pueden ser desvinculados porque al momento de que dos o más personas interactúan pueden surgir voluntades contrapuestas, lo que hace imprescindible tener una comunicación acertiva que logré resolver la disputa. En el ámbito del comercio los conflcitos suelen potencializarse por la multiplicidad de actores, interéses y flujos comerciales globales. En este sentido, Rivera y Tamez (2019) señalan las herramientas idoneas para alcanzar la resolución de los conflictos, las cuales tienen como objetivo final que las partes salgan beneficiadas lo que se conoce coloquialmente como "ganar-ganar", éstas son: la mediación, la conciliación, la negociación y el arbitraje, las cuales pueden coadyuvar a la convivencia pacífica y a disminuir las discrepancias entre naciones, empresas e inversionistas.

Los procedimientos para solucionar las diferencias surgidas en el marco de las interacciones comerciales, tienen impacto en el costo, alcance, tiempo, en las relaciones posteriores entre las partes, incluso en la efectividad de la solución alcanzada; por ello se impulsa a la implementación de mecanismos eficientes que involucren una resolución de controversias de forma pronta y eficiente (Treviño, 2019).

[1] El artículo 2 inciso a) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados define a los tratados cómo un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional.

De este modo los Medios Alternos de Solución de Conflictos (MASC), se posicionan como los más adecuados para resolver la mayoría de las controversias en el ámbito comercial, ya que sus bondades y su naturaleza hace que se adapten a la dinámica actual y a un mundo globalizado donde el tiempo suele ser un elemento fundamental para la generación de capital. Los Medios Alternos de Solución de Conflictos son definidos:

> *Procedimientos alternativos al litigio […] donde es parte fundamental la participación de las partes para que ellas mismas puedan encontrar una solución pacífica a sus diferencias y además se restablezcan las relaciones que tuvieron antes del conflicto […]. Se considera una opción que es viable para la resolución de la mayoría de los conflictos, es decir, estos mecanismos sirven como complemento a los procedimientos jurisdiccionales* (Rivera y Tamez, 2019, p. 3).

La incorporación de los MASC en los tratados internacionales, como herramientas para solucionar controversias ha involucrado el ajuste de las normas jurídicas internas, especialmente en materia de comercio internacional puesto que se considera un nuevo paradigma en la impartición de justicia en el mundo, resultado de la adhesión de una perspectiva de cultura de paz que fomente el tráfico comercial y disminuya los riesgos asociados a los flujos de bienes y servicios transnacionales, a este respecto Cortez (2019, p. 12) señala:

> *La búsqueda en la diversificación del comercio, que permita nuevas y mejores oportunidades y que estas se realicen en condiciones más justas y equitativas, ha propiciado la creación de acciones conjuntas a efectos de contar con normativas comerciales que regulen el mercado común (…) la necesidad de mantener buenas relaciones comerciales y vínculos a largo plazo precisa que se logre un acuerdo favorable para que la relación comercial no se deteriore.*

Internacionalmente, se han creado consensos alrededor de los MASC y con ello se ha facilitado la adopción homologada de métodos diferentes a los tradicionales como vía electiva para dirimir controversias de mayor conveniencia para la dinámica de los intercambios comerciales internacionales. Siguiendo a Treviño (2019, p.3) es posible afirmar que estos medios deben cumplir con ciertas características, entre las que destacan:

- Buena fe de las partes, para alcanzar resultados equitativos.
- Son atendidos por especialistas en la materia sobre la que verse la dificultad.
- Optimizan la relación costo beneficio, reduciendo la dilación respecto al proceso judicial.

Al respecto Matute (2002, p.7) adiciona las siguientes características:

- Incrementan la calidad del resultado final de la resolución del conflicto, afectando lo menos posible la relación futura de las partes.
- Encarnan la reestructuración de los sistemas judiciales encaminada a la democratización de la justicia.

Debido a ello los MASC han ganado popularidad, por los beneficios que ofrecen frente a los procedimientos jurisdiccionales tradicionales. En la esfera internacional, resultan fundamentales porque mitigan la complejidad de las relaciones jurídicas entre partes conexas a ordenamientos jurídicos con diferente ámbito de aplicación, con lo que facilitan la resolución de cualquier tipo de controversia, sin propiciar un conflicto de leyes.

El esfuerzo por popularizar el uso de los MASC en relaciones comerciales globales se ha extendido más allá de los Estados nación, permeando a su vez en organismos internacionales, por ejemplo: la Organización Mundial del Comercio y el Banco Interamericano de Desarrollo; estas instituciones han favorecido el establecimiento de mecanismos alternativos para dirimir conflictos como primera vía ante las posibles diferencias, surgidas a consecuencia de los intercambios de bienes y servicios.

La doctrina jurídica posiciona a los MASC como mecanismos no adversariales, que se adaptan a las necesidades de los interesados, al tipo de conflicto existente y a las circunstancias particulares; es posible diferenciar cada uno de ellos según la participación que tienen las partes o un tercero en la búsqueda de la solución, los mecanismos más utilizados son la mediación, conciliación, negociación y arbitraje. La importancia de la mediación, en el plano de los conflictos comerciales internacionales se sustenta al ser una herramienta valiosa que prioriza la intervención directa de las partes, puesto que ellas con el apoyo del mediador pueden encontrar una solución al problema, cuyo acuerdo es generalmente voluntario, con lo que adicionalmente posibilita el restablecimiento de las relaciones como se tenían previo al conflicto (Rivera y Tamez, 2019).

La mediación comercial internacional, como lo señala Cortez (2019), se fundamenta en la autonomía de la voluntad de las partes, de la que dependen para alcanzar un acuerdo, dentro del que pueden hacer valer preceptos reglamentarios de este mecanismo, inclusive los dispuestos en normas que resulten aplicables; la poca rigidez y flexibilidad, otorga a las partes la posibilidad de crear un procedimiento que se ajuste a la particularidad de la controversia surgida. La incorporación de la mediación dentro de convenios comerciales, tiene como principal objetivo entrañar en la sociedad una cultura de paz que anteponga el diálogo y evite acudir a los procedimientos judiciales que demandan una alta inversión de tiempo, además de generar repercusiones económicas y sociales. La implementación de los MASC en conflictos internacionales favorece el crecimiento económico entre las partes involucradas, intensificando las relaciones y resarciendo los vínculos rotos que dieron origen al conflicto. Aunado a ello, su utilización en conflictos comerciales a nivel internacional genera una mayor seguridad jurídica y confianza entre las partes, debido a que son ellas quienes alcanzan un acuerdo y se comprometen a cumplirlo (Rivera y Tamez, 2019).

La vinculación de las partes en la construcción de un acuerdo a través de la mediación, permite que la solución sea verdaderamente práctica e involucre sus intereses, sin que estos sean cuestionados o desestimados por regulaciones locales que tutelan los derechos de una parte desprotegiendo los de la otra, cuyo desconocimiento de la norma representa una desventaja sobre el control y alcance de la posible conclusión del conflicto. El incremento en la aplicación de la mediación, como un instrumento para solucionar controversias en materia de comercio internacional, ha materializado la posibilidad de homologación de criterios para seguir un procedimiento uniforme, que no se apegue a una legislación en particular, sino que comparta un marco jurídico unificado que facilite de una manera rápida y eficaz formular y ejecutar un acuerdo. En este sentido, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), emitió la Ley Modelo sobre Mediación Comercial Internacional y Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación, en el año 2018. Dicha ley tiene como objetivo proporcionar una guía para la modernización o implementación de leyes que se encuentren vigentes en las legislaciónes internas en cada una de las naciones.

El comercio internacional, se ha desarrollado de tal manera que un número cada vez mayor de empresas interactúan en el mercado realizando operaciones transfronterizas que se incrementan día a día. La instrumentación de vías para la solución de diferencias que promuevan un clima cooperativo entre las partes, garanticen la rentabilidad futura y propicien un ambiente que favorezca la dinámica comercial se ha vuelto una necesidad, por ello la mediación y la conciliación como mecanismos para solucionar controversias han ido ganando importancia en el plano de las relaciones comerciales. La conciliación resulta un mecanismo idóneo para el ámbito comercial, porque al no encontrarse sometida a regulaciones durante el procedimiento se convierte en una herramienta amigable,[2] posibilitando el alcance de acuerdos de forma rápida, permitiendo el diálogo directo de las partes, promoviendo un ahorro económico al no requerir erogaciones en representaciones judiciales, y además es flexible al no encontrarse vinculada a legislaciones que establezcan preceptos para desarrollar la conciliación y moldearse según la solicitud de las partes.

En el ámbito mercantil internacional, los MASC han ganado un lugar preponderante al sustituir el procedimiento litigioso por la mediación y conciliación, los cuales contienen una diferencia sustancial al momento de instrumentarse, por un lado, el mediador se centra en facilitar y abrir canales de comunicación entre las partes permitiendo la exposición de sus intereses y necesidades favoreciendo el diálogo y el concenso de ideas, mientras que el conciliador además de realizar lo anterior propone alternativas de solución siempre y cuando las partes no puedan llegar a éstas.

Para resaltar la importancia de la mediación y conciliación en el marco de la relaciones comerciales internacionales es preciso mencionar que la Organización Mundial del Comercio dentro de las normas establecidas al interior de este organismo, respecto al procedimiento de solución de diferencias, contempla la posibilidad de recurrir a prácticas que estimulen la cooperación entre las partes sin necesidad de acogerse en la vía jurisdiccional, como son los mecanismos de conciliación y arbitraje; según datos obtenidos de la Organización Mundial del Comercio (OMC, s.f.) desde 1996 hasta febrero de 2024 se han presentado 622 diferencias ante esta organización, de las cuales 113 fueron resueltas a través de una solución mutuamente convenida.[3]

El proceso conciliatorio encuentra su sustento en el consenso de las partes, quienes, con el auxilio de un tercero neutral, sin perder el control del procedimiento, determinan la forma en que la controversia será resuelta, el acuerdo de la conciliación no es vinculante y no exige garantías procesales con lo que se contribuye al desarrollo de relaciones económicas posteriores más armónicas. Como una vía para coadyuvar en la implementación de normas uniformes para el procedimiento de mediación y conciliación a nivel internacional, generar mayor certeza y precisión en los mismos, la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Mediación Comercial Internacional y Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación, aborda

[2] La ley modelo de la CNUDMI sobre Mediación Comercial Internacional y Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación, sugiere que las partes deben determinar si aceptan algún reglamento en particular u otra vía para sustanciar la conciliación, incluso el conciliador según su criterio puede sustanciar el procedimiento. La flexibilidad para elegir la forma en que se sustancia la conciliación permite afirmar que el procedimiento conciliatorio no se encuentra sometido a una regulación procesal tradicional (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, 2018).

[3] Según la OMC una "solución mutuamente convenida" se alcanza a través de la cooperación de las partes, resolviendo de acuerdo con los intereses de cada una con auxilio de mecanismos como la mediación, o conciliación. (OMC, s.f.).

desde los aspectos procesales hasta las cuestiones posteriores a la mediación (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, 2018). Esta ley ha sido adoptada total o parcialmente por 33 Estados en 46 jurisdicciones (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, 2020)[4], la incorporación de ordenamientos jurídicos locales inspirados en esta ley impulsa el uso de la conciliación en el comercio internacional.

El número de naciones que han adoptado total o parcialmente la Ley Modelo aún es reducido, esto debido a la ausencia de una legislación uniforme respecto a la implementación de mediación y conciliación en el ámbito del comercio internacional, lo que decanta en una cierta preferencia por dirimir las controversias que surgen de los intercambios comerciales transnacionales por vías más tradicionales como lo es el arbitraje. En el ámbito de los contratos comerciales internacionales, el arbitraje es el mecanismo más utilizado para solventar los conflictos que surgen en este contexto, una de las razones que lo ubican como el método predilecto dentro de las relaciones mercantiles globales, es que dentro de la naturaleza del arbitraje la decisión de la conclusión del conflicto o controversia depende de una sola persona, en este caso del árbitro, el cual determinará las obligaciones de las partes en un documento final llamado laudo.

Cortez (2019) señala, al igual que Sánchez y Jordá (2013) que la aceptación del arbitraje radica en que es el único sistema extrajudicial con el que invariablemente finalizará la controversia resolviendo, sin solicitar la jurisdicción de un tribunal público, dicha solución equiparada con una sentencia que es ejecutable incluso en el exterior sobre todo por la firma de convenios que la facilitan. En relación con ello, la CNUDMI en la búsqueda del establecimiento de normas legislativas procedimentales comunes entre las naciones, para reconocer y ejecutar laudos arbitrales extranjeros, creó en 1958 dentro de la Convención de Nueva York la llamada Convención sobre el reconocimiento y la ejecución de sentencias arbitrales extranjeras, que entró en vigor el 7 de junio de 1959 con el objetivo central de evitar actos de discriminación entre Estados, en lo que respecta a los efectos de los acuerdos de arbitraje.

La referida convención ha sido suscrita por 172 países, según datos de la CNUDMI (1958), la adhesión de un número tan significativo de naciones comprometidas a cumplir plenamente los laudos emitidos fuera de su territorio favorece la inclinación de los inversionistas, entidades comerciales, instituciones e incluso países para resolver sus diferencias a través del arbitraje. Adicionalmente a la seguridad que conceden las sentencias o laudos arbitrales al otorgar el efecto de cosa juzgada y la condición de aparejada ejecución, el arbitraje ofrece a las partes un margen de flexibilidad, mediante el cual pueden decidir aspectos relativos al procedimiento, es más rápido y con menor costo que la jurisdicción ordinaria, garantiza confidencialidad, para proteger el buen nombre de las firmas o empresas involucradas (Biggs, 2003).

Según Cruz (2000), los MASC deben ser vistos como nuevos esquemas para resolver controversias, ya que buscan complementar los medios tradicionales de resolución de conflictos, involucrando a las partes para alcanzar una solución consensuada (a excepción del arbitraje) más que impuesta, resultan de mayor celeridad, gracias a su flexibilidad y concentración en los puntos de conflicto evitando distracciones, conservan la relación priorizando la búsqueda de una

[4] Ley Modelo de la CNUDMI sobre Mediación Comercial Internacional y Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación, de 2018 (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, 2020).

solución ganar-ganar, permiten mantener la confidencialidad y otorgan el control a los interesados durante el procedimiento.

Cada una de las características mencionadas son de gran importancia dentro del comercio internacional, principalmente por la posibilidad de continuar los vínculos futuros que no pueden ser disueltos por diferencias en las relaciones comerciales, el tiempo empleado para resolver la problemática es determinante, por los costos que de manera directa o indirecta involucra detener los flujos de mercancías o inversiones y mantener representación jurídica durante el procedimiento jurisdiccional ordinario. La intervención directa de las partes en el desarrollo del proceso facilita la comunicación entre ellas y el conocimiento de sus intereses, elementos sustanciales para la formulación de un acuerdo proporcional, cuyo cumplimiento no ocasionará una dificultad adicional ya que toma en cuenta la conveniencia de todas las partes involucradas.

A partir del surgimiento de las leyes modelo emitidas por la CNUDMI, se ha popularizado la implementación de una cláusula de medios alternos en la firma de acuerdos comerciales entre Estados y aquellos que se suscriben con organismos promotores del comercio, como alternativa a la resolución de controversias derivadas de las relaciones comerciales internacionales. México es país firmante en 12 tratados de libre comercio (Secretaría de Economía, 2020), en cada uno de ellos prevé a los MASC en sus diferentes procedimientos, considerándolos como una vía electiva para solucionar controversias.

LOS MEDIOS ALTERNOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL CONTEXTO MEXICANO

El inicio de la década de los ochentas, marcó para México el comienzo de una nueva política de comercio exterior encaminada a fomentar y diversificar las exportaciones, una de las herramientas más trascedentes para alcanzar dicho objetivo, fue el impulso a las negociaciones internacionales en materia comercial; el proceso de apertura, estuvo enmarcado por la consolidación de relaciones comerciales, para lo cual se creó un marco legal adecuado, orientado especialmente al establecimiento de regulaciones especificas en la materia.

Sin duda alguna, la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), representó un hito en la consolidación de relaciones comerciales de México con el mundo, sin embargo, la incursión en el comercio exterior va más allá de la firma de acuerdos y tratados, exige la incorporación de una serie de leyes compatibles con ordenamientos jurídicos extranjeros, que reconozcan el contenido de los mismos y puntualicen sus márgenes de aplicabilidad, ello con el objetivo de brindar certidumbre jurídica a las partes contratantes del acuerdo.

El marco normativo del GATT,[5] toma en cuenta la diversidad de legislaciones existentes en todos los países miembro, con el objetivo de homogenizar la aplicación e interpretación de las leyes emite su propia reglamentación; es de resaltar, que prevé la instrumentación de mecanismos autocompositivos antes que jurisdiccionales para solucionar diferencias entre las partes.

[5] El GATT de 1947 (acuerdo vigente, durante la incorporación de México en 1986) establece como primer mecanismo la formulación de consultas entre las partes interesadas para resolver cuestiones de aplicación del acuerdo, consultas con partes no interesadas o en su caso consultar al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (OMC, s.f.).

El afianzamiento de las relaciones comerciales de México con el mundo se intensificó a partir de su incursión en el GATT, una de las primeras leyes emitidas para regular las relaciones comerciales fue la Ley Sobre la Celebración de Tratados (Diario Oficial de la Federación, 1992). Esta ley resulta relevante ya que reconoce a los mecanismos internacionales de solución de controversias en lo que respecta a la participación de personas físicas o morales mexicanas, así como en la eficacia que al interior de la república le es otorgada a las resoluciones derivadas de la aplicación de estos mecanismos.

Es de resaltar que el artículo diez de esta ley, faculta al presidente de la república para nombrar a un representante de la federación para ser parte como árbitro, comisionado o experto en los mecanismos internacionales para la solución de controversias (Diario Oficial de la Federación 1992). Sin embargo, es en este artículo donde surge una problemática que debe ser analizada, esta tiene que ver con la inexistencia de una legislación interna que regulara, definiera, clarificara y estableciera las condiciones trascendentes de los MASC, ocasionando poca o nula equidad en cuanto a la negociación entre las naciones involucradas y una representación jurídica deficiente, por lo tanto resultaba prácticamente utópica la idea de participar como experto en la ejecución de cualquier mecanismo alterno, más aún si se toma en cuenta la arraigada tradición de otros Estados en esta materia.

El reconocimiento legislativo a los acuerdos internacionales y a las reglas que de ellos derivan es preponderante en las relaciones comerciales, particularmente si se toma en cuenta que el Estado de Derecho representa una de las variables con mayor significancia en la elección de socios comerciales. Para complementar las reformas en materia comercial, en 1993 fue publicada la Ley de Comercio Exterior donde se instauraron reglas generales a los procedimientos contemplando la posibilidad de acudir a medios alternos de solución de controversias, estableciendo claramente dentro del contenido del artículo 97, fracción I y II los supuestos que se deben cumplir para recurrir a dichos medios (Diario Oficial de la Federación, 1993).

La publicación de las dos leyes mencionadas, durante los años en los que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) era negociado, aparentemente responde a las exigencias planteadas a México para celebrar dicho tratado, la urgencia por cumplir con elementos jurídicos que posicionaran en el mismo esquema de reconocimiento, vías no jurisdiccionales para avenir diferencias entre las partes impidió la formulación de una reforma constitucional como la celebrada en años posteriores. Estas leyes, además de sentar las bases para la adhesión a nuevos tratados comerciales, simbolizaron a nivel local un punto de inflexión para la incorporación, consolidación y regulación de los MASC en legislaciones nacionales; ya sea con el objetivo de simplificar un proceso o buscando homologar el empleo de estos con legislaciones internacionales para la solución de conflictos comerciales, esta vía electiva se popularizó en leyes de todos los órdenes.

En el 2008 en México se legisló una reforma constitucional, donde el contenido del artículo 17 fue modificado para regular y requerir a las entidades federativas instrumentar leyes que favorecieran el desarrollo de los MASC en diversos ámbitos. La incorporación de esta disposición jurídica ubicó en el plano de los derechos fundamentales la formulación de leyes que permitieran la solución de conflictos a través de mecanismos alternativos; derivado de ello los diferentes estados expidieron la normatividad correspondiente para incluir procedimientos alternos.

El reconocimiento jurisdiccional que poseen los Medios Alternos y el grado de importancia que se les ha asignado, permiten ubicar a éstos como una garantía social para acceder a la justicia de forma pronta y expedita. La idea de incorporarlos representa un cambio en el paradigma de impartición de justicia, donde la participación activa de la población encarna un papel central, dentro del cual la responsabilidad personal, el respeto y la comunicación constituyen elementos indispensables para lograr un acuerdo. La experiencia mexicana en la implementación de los MASC en el ámbito del comercio internacional, es relativamente corta especialmente si se compara con la arraigada tradición europea y norteamericana. En concordancia con las regulaciones extranjeras, la ley de comercio exterior concretó en la práctica mecanismos alternativos para solucionar diferencias derivadas de las relaciones comerciales, lamentablemente en nuestro país las capacidades institucionales, profesionales y materiales siguen siendo limitadas, con ello el potencial conciliador de los procesos alternativos antes mencionados, podría verse acotado.

El devenir histórico de los MASC al interior de las legislaciones mexicanas, es previo a su reconocimiento a nivel constitucional, el comercio internacional y las regulaciones inherentes a él, suponen el antecedente de mayor importancia en la adopción de los MASC; la tendencia global ante la imperante necesidad de resolver las diferencias surgidas al margen de las relaciones comerciales, derivó en la creación de principios internaciones que facilitaran la resolución de conflictos y limitaran la participación de un Estado en la disolución de la controversia.

Dichos principios exigían el reconocimiento al interior de los Estados, en vías de otorgar certidumbre a los participantes de intercambios comerciales internacionales; frente a ello y en apego a los ejes bajo los cuales se desarrollaban estas vías alternas de solución de conflictos, el 18 de junio de 2008 fue reformado el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, 2008), consolidando una base para el desarrollo de los MASC, al reconocerlos como una forma legítima para poner fin a los conflictos en diferentes ámbitos materiales. Esta reforma, señala como una obligación de las autoridades privilegiar la solución de los conflictos sobre formalismos procedimentales, en el mismo sentido, impone a todas las leyes prever mecanismos alternos para la solución de controversias. La importancia de la citada reforma se encuentra, en la posibilidad de acceso a la justicia a través de vías alternas en todas las materias, en el reconocimiento de los acuerdos alcanzados por medio de estas vías como una forma de dirimir controversias, y en el empoderamiento de las partes involucradas para alcanzar acuerdos.

En el ámbito del comercio internacional, el establecimiento de una base constitucional que posicione en un mismo nivel de reconocimiento las sentencias judiciales y lo convenido mediante mecanismos alternos, brinda un mayor nivel de certeza jurídica puesto que ante la diversidad de participantes en un intercambio comercial y las legislaciones que amparan a cada uno ellos, el respaldo de estas a los acuerdos alcanzados a través de la mediación, conciliación o arbitraje, materializan una garantía de protección multilateral a intereses individuales y colectivos. Si bien es cierto que los tratados comerciales representan una obligación del Estado mexicano y ubican jerárquicamente por encima del derecho interno, también lo es que se deben armonizar las normas internas con el fin de generar uniformidad, coherencia y consistencia a todo el bloque normativo (Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, 2018).

En este sentido, es de resaltar que como una forma de homologar las leyes internas con las obligaciones provenientes del derecho internacional, especialmente de tratados Internacionales, se realizó una reforma al artículo 17, párrafo segundo de la CPEUM, donde además de reconocer los MASC como alternativas válidas para concluir un conflicto, le otorgaron el rango de derecho humano como forma de acceso efectivo a la justicia; en este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ubica bajo el mismo plano constitucional a los MASC y a la tutela judicial, considerando que tienen idéntica finalidad, resolver los diferidos de los sujetos bajo el imperio de la ley del Estado Mexicano (Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, 2013).

Tomando en cuenta lo referente a la incorporación de mecanismos alternativos como una forma eficiente de acceso a la justicia, es posible afirmar que la adopción de los multicitados mecanismos, por parte de la legislación mexicana, encuentra un punto de contacto con la tradición jurídica europea, que halló en las modalidades alternativas una forma de solución de litigios transfronterizos más eficiente. Es así, como la adaptación de México a las nuevas circunstancias del comercio internacional a través de los MASC favorece las relaciones comerciales con Estados de diferentes latitudes que privilegian el acceso a la justicia a través de mecanismos alternativos como ocurre con el continente europeo.

LA UNIÓN EUROPEA Y LA CONSOLIDACIÓN DE SU PROCESO POR UNA JUSTICIA ALTERNATIVA A TRAVÉS DE LOS MASC

Los recientes procesos de integración económica han sido objeto de constantes debates, principalmente por la dimensión que adquiere la creación de mercados unificados; el referente más sobresaliente a la eliminación de barreras al libre tránsito de bienes se encuentra en la Unión Europea. Desde la formación de esta unión geopolítica, se establecieron los objetivos y valores a través de los cuales se cimentarían las relaciones futuras en aras de buscar paz y estabilidad; uno de los valores prevalecientes está basado en el estado de derecho y respeto a los derechos humanos valiéndose del acceso a la justicia (Unión Europea, s.f.).

En relación con ello, la Unión Europea ha centrado sus esfuerzos en mejorar su andamiaje judicial, en el año 2000 el consejo europeo acordó la adopción de leyes que permitieran la incorporación de nuevas modalidades para disolver conflictos en asuntos civiles y mercantiles, permitiendo a los estados miembros establecer mecanismos alternos de común acuerdo, unificando criterios al respecto de acuerdo con el Reglamento CE nº 1348/2000 del Consejo de la Unión Europea (Diario Oficial de la Unión Europea, 2000).

La creación de conclusiones respecto a las modalidades de solución de controversias facilitó el desarrollo y funcionamiento de procedimientos extrajudiciales, simplificó el acceso a la justicia y dio paso a la creación por parte de la Comisión de las Comunidades Europeas del famoso *Libro Verde*, dentro del cual se enmarcan aspectos sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos como el alcance, garantías de calidad, eficacia, marco normativo, derechos, entre otras características, con el objetivo de contribuir al funcionamiento del mercado interior (Diario Oficial de la Unión Europea, 2008).

El reconocimiento de alternativas extrajudiciales para dirimir diferencias se homologó en 2002 en La Unión Europea, previamente algunos Estados miembro como Inglaterra, Bélgica o

España,[6] ya consideraban en sus legislaciones mecanismos como la mediación o la conciliación, otros ya se encontraban trabajando en iniciativas, declaraciones o legislaciones para incorporar dichos mecanismos, tal es el caso de Dinamarca, Italia, Austria y Portugal. Los beneficios de aplicar vías diferentes a la jurisdiccional, para resolver desavenencias se perciben en mayor medida en materias que implican litigios transfronterizos, particularmente en el ámbito comercial.

Durante los años posteriores, el Consejo Europeo emitió normatividad relacionada a los medios alternos, en el 2004 se creó el código de conducta para mediadores, sin embargo fue hasta el 2008 cuando se diseñó un marco europeo común respecto a la mediación en asuntos civiles y mercantiles, facultando a las partes para recurrir a ésta sin la necesidad de intervención del órgano jurisdiccional, hacia 2013 se modificaron cuestiones relativas a la adopción de mecanismos extrajudiciales entre los comerciantes, para facilitar la resolución de sus litigios (López & López, 2014). Cada una de las regulaciones emitidas han permitido la incorporación de procedimientos más efectivos que repercuten en el desarrollo comercial en La Unión Europea. La tendencia comercial que se ha seguido en la Unión Europea, desde su surgimiento, ha estado enmarcada por la adopción de legislaciones uniformes, que facilitan los intercambios de bienes (Comisión Europea, s.f.), aunado a las regulaciones arancelarias y de tráfico de mercancías, resulta indispensable el establecimiento de disposiciones jurídicas claras, estables y la existencia de normas que simplifiquen la solución de las diferencias resultantes de los intercambios comerciales.

Uno de los objetivos primordiales en la Creación de la Unión Europea fue, el establecimiento de un mercado único, a través del cual los bienes y servicios pudieran circular libremente, para ello resultaba indispensable la eliminación de barreras comerciales, con el transcurrir del tiempo la armonización de las legislaciones, como señala Macho (2014) se vio obligada a ampliar su margen regulador, previendo instrumentos extrajudiciales complementarios de solución de controversias, en vías de garantizar un mayor acceso a la justicia. El reconocimiento de modalidades no adversariales ha propiciado una mayor certeza jurídica a comerciantes transfronterizos al interior de la Unión Europea, según lo establecido por la Comisión Europea (s.f.) contar con dichas modalidades es una vía eficaz para resolver desacuerdos, que previene el incremento innecesario de tensiones diplomáticas, facilita la construcción de relaciones internacionales pacíficas y desarrolla un entendimiento común entre Estados.

Recientemente, el ámbito de aplicación de MASC fue ampliado a través del Reglamento (UE) nº 524/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo (Diario Oficial de la Unión Europea, 2013) a conflictos derivados de comercio electrónico, con ello no sólo se beneficia a los consumidores, los comerciantes pueden aprovechar el alcance geográfico que brindan los medios electrónicos para posicionar la venta de productos conscientes de la ley que los tutela, incluso cuando se presenten dificultades con consumidores que no radican en el mismo Estado. Las bondades de incorporar procedimientos homólogos para dirimir controversias, representa la garantía de un nivel apropiado de asistencia jurídica que, acompañado de la rapidez y simplificación para solucionar conflictos transfronterizos, incrementa los flujos comerciales entre los Estados que adoptan legislaciones en la materia. La incorporación de modalidades alternativas de solución de conflictos fomenta la resolución amistosa de litigios, impacta la armonía social, garantiza la

[6] En Inglaterra y Bélgica la conciliación ya era rigurosa, en España la mediación era obligatoria siempre que se inicie un procedimiento (Valdés Dal-Re, 2002).

relación equilibrada entre las partes posicionándolas bajo el mismo esquema jurídico, reduce el costo de un litigio internacional, permitiendo que las partes alcancen acuerdos de forma autónoma y prolongando las relaciones entre ellas, aún después de concluir el litigio.

El incremento en los flujos comerciales europeos se ha extendido incluso fuera de los límites territoriales de esta comunidad política, la posibilidad de solucionar controversias a través del empleo de mecanismos no jurisdiccionales acrecienta la confianza de los socios comerciales. A partir de la incorporación de los MASC en toda la Unión Europea, se han firmado o modernizado tratados y acuerdos comerciales, recientemente se firmaron acuerdos entre los que destacan Canadá, Japón, Corea del Sur y Singapur, se modernizo el acuerdo global con México (Parlamento Europeo, 2023); estos tratados en conjunto representaron en 2022 el 15.8% de las importaciones y exportaciones realizadas por la Unión Europea (Oficina Europea de Estadística [EUROSTAT], 2024), cabe resaltar que en cada uno de estos tratados, se considera una cláusula que prioriza el empleo de mecanismos autocompositivos para solucionar diferencias.

Los acuerdos comerciales, como un factor imprescindible de la política comercial de la Unión Europea, deben mantener estándares aplicados en el territorio Europeo, ello abarca asiduamente la cláusula de solución de controversias que de forma indiscutible contempla la aplicación de al menos uno de los mecanismos alternativos; esta exigencia para el surgimiento de relaciones comerciales, representa una oportunidad para que cada vez más países interesados en comerciar con la Unión Europea, incorporen en sus legislaciones el reconocimiento a la vías alternativas para solucionar conflictos.

EL ACEITE DE OLIVA, UN CONFLICTO EN LA RELACIÓN COMERCIAL MÉXICO UNIÓN EUROPA

La vinculación comercial que ha existido entre México y la Unión Europea, surgió previamente a la incorporación de los acuerdos comerciales referidos, el incremento en el flujo de bienes y servicios sentó las bases para impulsar la firma de tratados comerciales específicos con la comunidad europea.

Los intercambios de México y la Unión Europea, en un primer momento se encontraban regulados al margen de los acuerdos y reglamentos establecidos por la OMC (antes GATT) cuyas normas representaban los lineamientos de una gran parte del comercio mundial, excepto en aquellos casos en los que existiera un acuerdo comercial concreto entre naciones, dichas normas contemplan una serie de reglas específicas para la solución de controversias, que plantean de acuerdo al contenido del artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Organización Mundial del Comercio, 1994) como primera vía la disolución del conflicto a través de acuerdos mutuamente convenidos, como son las consultas, las cuales consisten en un diálogo entre las partes para clarificar o puntualizar la comprensión de cuestiones relativas a la aplicación del acuerdo.

Para evidenciar el impacto de los MASC en ámbito internacional y comercial, se ha tomado como ejemplo un conflicto que entraña omisiones a lo establecido en acuerdos internacionales por parte de nuestro país, provocando una controversia que potencialmente podría haber generado una dislocación en la relación comercial de México con la Unión Europea, ocasionando que el comercio se viera dañado, lo cual incluye, proveedores, productores, distribuidores y

consumidor final. Además de perjudicar la reputación internacional de México, en lo que concierne a los compromisos pactados con otros Estados.

En el año 2003, una empresa mexicana se inconformó con las subvenciones[7] aplicadas al aceite de oliva proveniente de la Comunidad Europea (CE), argumentando que dichas medidas obstaculizaban el desarrollo de una rama de la producción nacional dedicada a la elaboración de productos idénticos o similares; como respuesta la Secretaría de Economía inició una investigación para invitar posteriormente a la CE a celebrar las consultas, mismas que tuvieron lugar en tres ocasiones, sin llegar a acuerdo alguno.[8] Hacia el 1 agosto del 2005, México publicó en el Diario Oficial de la Federación, la resolución final donde se impusieron derechos compensatorios[9] definitivos sobre la importación de aceite de oliva europeo.

Para marzo de 2006, se presenta una diferencia por parte de la Comunidad Europea en contra de México, por considerar que las medidas compensatorias impuestas al aceite de oliva resultaban incompatibles con lo establecido en el GATT, en el Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) y en el Acuerdo Sobre la Agricultura (OMC, 2008). En atención a lo establecido en el GATT, la CE invita a la formación de un grupo de consulta con el objetivo de alcanzar una solución mutuamente convenida, una vez celebradas las consultas pertinentes no fue posible disolver el conflicto de forma satisfactoria para ambas partes, ante tal situación fue necesaria la intervención de un grupo especial, el cual actuando como tercero cuenta con facultades para resolver el fondo del conflicto; la resolución emitida concluyó que México actúo de forma incompatible a lo establecido en el ASMC (OMC, 2008).

Los acuerdos mencionados, fueron firmados por México al margen de lo establecido por la OMC, en ellos se contrae la obligación ante la comunidad internacional de aplicar los acuerdos adquiridos, incluso por encima del derecho interno, (Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, 2018), los tratados internacionales son parte de la ley suprema de la Unión y por ende, se ubican en el mismo plano jerárquico de la Constitución. Al imponer medidas compensatorias de forma unilateral, omitiendo elementos señalados en el artículo 11 del ASMC, México, siguiendo lo establecido en la mencionada jurisprudencia, incurrió en una responsabilidad internacional al incumplir con lo pactado en el acuerdo; evidenciando así, la necesidad de adecuar la normativa interna a los compromisos internacionales que devienen de la suscripción de tratados internacionales, sin embargo, por el tiempo que conlleva reformar las leyes internas, es viable recurrir la implementación de MASC en el ámbito del comercio internacional.

[7] Según el Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Organización Mundial del Comercio,1996) en su artículo I una subvención puede ser entendida como una contribución financiera, directa o indirecta de un gobierno.

[8] Diario Oficial de la Federación (2005). Resolución final de la investigación por subvención de precios sobre las importaciones de aceite de oliva virgen, el cual comprende los tipos virgen extra, virgen fino y virgen corriente, refinado, el cual comprende el refinado de primera y refinado de segunda, y el preparado a base de mezclas, el cual comprende las mezclas de primera y mezclas de segunda, mercancías clasificadas actualmente en las fracciones arancelarias 1509.10.01, 1509.10.99, 1509.90.01, 1509.90.02 y 1509.90.99 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de la Unión Europea (Comunidad Europea), principalmente del Reino de España y la República Italiana, independientemente del país de procedencia.

[9] De acuerdo con el artículo VI del GATT un derecho compensatorio es un derecho especial percibido para neutralizar cualquier subvención concedida directa o indirectamente a la fabricación, producción o exportación de cualquier mercancía

Si la legislación aplicable para este caso en particular, hubiese contemplado de manera clara Medios Alternos de Solución de Conflictos, como son la negociación, mediación o conciliación, el alcance de la problemática habría sido notablemente menor; ante cualquiera de estos medios, el quejoso inicial (la empresa mexicana) a través del diálogo y el intercambio de propuestas con los representantes de la CE habrían podido contraer compromisos, tal vez en los niveles de importación de aceite, intercambiar experiencias en la producción, fusionarse o asociarse para producir un aceite que involucrara en mayor medida a esta empresa mexicana o segmentar y asignar mercados de tal manera que la competencia se fortaleciera, logrando la creación acuerdos, ya sea de forma individual o con la intervención de un tercero.

De haber logrado alcanzar una solución mutuamente convenida, no habría existido una inconformidad por parte de la comunidad europea, misma que tomó más de dos años para ser resuelta, durante este periodo de tiempo las condiciones del mercado de aceite de oliva fueron las más afectadas, puesto que la aplicación de un derecho compensatorio a exportaciones del producto afectaba el precio al que el consumidor final lo adquiría.

En el año 2005 las importaciones mexicanas de aceite de oliva, correspondían, de acuerdo con cifras del *Atlas of economic complexity* (s.f.), en un 79.20% a España, 14.65% a Italia y 0.21% a Grecia, lo que representaba un 94.05% del total de importaciones mexicanas de este bien, una parte significativamente importante de la demanda de aceite de oliva era cubierta con importaciones cuyo origen era la Unión Europea, el imponer cuotas compensatorias se afectó directamente el precio ya que cerca del 95% de las opciones de aceite proveniente del extranjero se vieron obligadas a cubrir esta cuota. La importancia de la Unión Europea en el mercado de aceite de oliva mexicano es tal que, pese a la diferencia surgida en el 2005, para el 2021 del total de importaciones mexicanas de este bien, el 92.11% tenían como origen alguno de los países de la Unión Europea.

La voluntad de las partes, la flexibilidad de estas, incluso las herramientas de las que disponen para proponer y aceptar acuerdos son preponderantes para el funcionamiento de los mecanismos alternos. En contexto, hacia el año 2003 la experiencia mexicana en medios diferentes a la vía jurisdiccional para disolver conflictos en el ámbito del comercio internacional era prácticamente nula, la ley sobre celebración de tratados internaciones recién había cumplido 10 años, la entrada en vigor del TLCAN no cumplía una década, internamente no existía una legislación que regulara o estableciera los lineamientos de los medios alternos, contrariamente a lo que sucedía en Europa, para el 2003 ya había sido publicado el libro verde, cuyo contenido buscaba establecer una guía para desarrollar y mejorar la aplicación de modalidades alternativas de solución de conflictos para todos los países miembro, ¿pudo la ausencia de una legislación específica en MASC por parte de México obstaculizar el alcance de un acuerdo satisfactorio a través de las consultas?

La firma de los tratados comerciales entre México y Europa: Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE) y Tratado con la Asociación Europea de Libre Comercio (ALEC), fue previa a la incorporación constitucional de los MASC, en 1997 y 2003 respectivamente, si bien es cierto que en ambos acuerdos comerciales se procura una solución pronta a través de los "buenos oficios" (mediación, conciliación u otros mecanismos alternativos), no menos cierto es, que la legislación existente hasta aquel momento era limitada para aprovechar estos mecanismos e insuficiente para la construcción de una cultura de paz al interior de la sociedad mexicana, que permeara en los conflictos comerciales internacionales; al no contar con suficientes recursos

humanos, técnicos, materiales y habilidades prácticas, la posibilidad de solucionar un conflicto de escala internacional en materia comercial, a través de alguno de los mecanismos antes citados, resultaría sumamente complicada.

Además de los Tratados Comerciales con Europa, resaltan los intercambios de bienes y servicios internacionales, los cuales surgen a partir del fomento a los flujos de inversión extranjera formalizados por medio de los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APRRI), los cuales para el caso mexicano han sido celebrados con diversos países miembros de la Unión Europea, al margen de los cuales se han suscitado controversias.

Tal es el caso de la controversia entre Abengoa, S.A. y COFIDES, S.A. *versus* México, la cual surge en el marco del Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, la diferencia aparece derivada de la imposibilidad de operar la planta de tratamiento de residuos sólidos, semi sólidos y líquidos, construida por dichas empresas en Zimapán, Hidalgo.

Ello como consecuencia de diversos actos de las Autoridades municipales y federales, por lo que en febrero del 2008 ambas empresas presentaron escrito de intención a México[10], sin embargo, la diferencia fue sometida ante un Tribunal Arbitral, constituido formalmente en Agosto de 2010, el cual emitió laudo el 18 de abril de 2013, en donde se determinó que México expropió indirectamente a los demandantes y no dio trato justo y equitativo, razón por la que se le impuso el pago de una indemnización por $535,302,964.62 pesos y la transferencia de la propiedad del inmueble al Gobierno Federal (Secretaría de Economía, 2024).

En el caso del Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España (2008) México-España, es de resaltar que, en el apartado de solución de controversias, se exhorta a las partes para que en la medida de lo posible traten de arreglar sus diferencias mediante un acuerdo amistoso, no obstante, del contenido del documento no se aprecia la adopción de mecanismos como la mediación o conciliación como figuras previas al arbitraje para dirimir controversias.

Como se ha precisado en las líneas presentes, el desenlace de esta controversia pudo ser diferente, si se hubiese contado con la regulación adecuada en materia de MASC, en primer momento, el tiempo dedicado a solucionar esta diferencia habría sido considerablemente menor, al igual que el monto de la indemnización que se calculó en función del tiempo dedicado a resolver esta desavenencia; a la par que durante todo el procedimiento arbitral, se generó incertidumbre respecto a la confianza en las inversiones con destino a México.

De acuerdo con los ejemplos planteados en párrafos anteriores, si se toman en consideración las necesidades de consumo de una sociedad, la dinámica comercial, sus acuerdos y las relaciones diplomáticas, resulta inviable la posibilidad de disolver las relaciones comerciales entre Estados. Por ello, frente al reto que supone crear legislaciones que puedan ser interiorizadas en el mismo sentido en que son concebidas en el ámbito internacional, resulta indispensable resolver de forma

[10] Según el artículo X del Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España (Diario Oficial de la Federación, 2008), el aviso de intención es la vía para notificar cualquier controversia que surja del incumplimiento en alguna obligación establecida en el Acuerdo.

eficaz, clara, rápida y económica, los conflictos que resultan de estas relaciones, es en este punto donde los MASC encuentran su esfera de acción.

CONCLUSIONES

Resulta evidente, a raíz de este trabajo, que a nivel internacional los MASC contribuyen a la resolución de conflictos en el ámbito comercial, puesto que conforman un paradigma moderno, adecuado, que sienta las bases necesarias para otorgar certidumbre jurídica, indispensable en el establecimiento de vínculos comerciales a escala global.

A raíz de la incorporación de México en el ámbito del comercio internacional, apareció la necesidad de adoptar medios alternos, incitando un rompimiento con el paradigma clásico mexicano, en el cual los conflictos únicamente podían ser resueltos a través de litigios internacionales, con el alto costo que ello representa, precisamente este rompimiento encontró en los MASC una forma más eficiente de solucionar controversias de esta manera, México pudo entrar a una dinámica internacional moderna, donde los conflictos no son vistos como un lucha de un país contra otro, sino como una oportunidad fortalecer las relaciones comerciales buscando soluciones que constituyan un ganar-ganar.

La legislación mexicana se ha flexibilizado, cada vez en mayor medida, particularmente en lo que respecta a la resolución de conflictos en el ámbito nacional e internacional, esfuerzo que debe ser reconocido, sin embargo, estos esfuerzos deben mantenerse ya que los beneficios que ofrece la incorporación de vías alternas son palpables, en lo que respecta al comercio internacional; los intercambios de bienes entre naciones se han intensificado, con ello se evidencia la necesidad de impulsar desde aparato judicial mexicano la implementación, aceptación y adopción de MASC para generar una cultura de mediación o conciliación que detone en la construcción de una cultura de paz y comunicación.

La dinámica comercial que existe al interior de la Unión Europea, encierra *per se* conflictos, que surgen como consecuencia de las diferencias legislativas vigentes al interior de los países miembros, si bien existe la obligación de cumplir con ciertos parámetros para ser miembro de la UE, el comercio internacional no ha sido homologado del todo, sin embargo, frente a la posibilidad inminente de controversias en este ámbito, la adopción de MASC ha generado, una forma de acceso a la justicia, derecho consagrado como fundamental a partir de la reforma constitucional del 2008 y que a su vez representa uno de los principales valores, bajo los cuales está basada la Unión Europea.

Los conflictos planteados, denotan la importancia de resolver diferencias al margen de lo establecido en acuerdos internaciones, dentro de los cuales, la búsqueda de soluciones pacíficas y mutuamente convenidas es planteada como la primera instancia para dirimir una controversia, es por ello por lo que los MASC son vistos como vías para evitar que los conflictos principalmente en el ámbito del comercio internacional escalen y se prolonguen.

La reforma constitucional del año 2008 al artículo 17, enmarca el reconocimiento a los MASC, como vías equiparables a la tutela judicial en cuanto a la resolución de las controversias; en este sentido, el reconocimiento que se da al interior de la normativa mexicana a los convenios o acuerdos devenidos de la aplicación de MASC, resulta congruente con la búsqueda de armonía

entre la legislación interior y lo establecido en los tratados internacionales, situación que genera uniformidad y facilita el cumplimiento de los acuerdos que México adquiera con otros Estados.

El artículo 19 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía (Diario Oficial de la Federación, 2019) considera únicamente a la conciliación como vía para solucionar y concluir los procedimientos de prácticas desleales, no obstante, es preciso incrementar los medios de solución de controversias, tomando en cuenta, la naturaleza del conflicto, las necesidades de las partes, el hecho o situación de la controversia, y lo previsto en la legislación, teniendo en consideración vías adicionales como puede ser, la mediación o negociación; la incorporación de estos procedimientos dentro de las vías para solucionar dichos procedimientos ofrecería mayores posibilidades para solucionar el conflicto, de esta manera la disposición, motivada por el conocimiento en el aspecto jurídico, económico y la amplitud de mecanismos a los que se puede recurrir antes del litigio, será mayor y con ello se incrementan las posibilidades de alcanzar un acuerdo por la vía de los mecanismos alternos.

REFERENCIAS

Atlas of economic complexity. (s.f.). *Growth Lab*. Recuperado el 21 de marzo de 2024 de https://atlas.cid.harvard.edu/explore?country=138&product=781&year=2018&tradeDirection=import&productClass=HS&target=Product&partner=undefined&startYear=undefined

Becerra, Manuel y Ávalos, Roxana (2020), *Derecho de los tratados. Teoría y práctica*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Biggs, Gonzalo (2003). Solución de controversias sobre comercio e inversiones internacionales. *Revista de la CEPAL* (80), 101-119. https://hdl.handle.net/11362/10899

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (2018). Ley Modelo de la CNUDMI sobre Mediación Comercial Internacional y Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación (2018). https://uncitral.un.org/es/texts/mediation/modellaw/commercial_conciliation

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). (2020). Situación actual Ley Modelo de la CNUDMI sobre Mediación Comercial Internacional y Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación, de 2018. https://uncitral.un.org/es/texts/arbitration/modellaw/commercial_conciliation/status

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) (1958). Situación actual: Convención sobre el reconocimiento y la ejecución de las sentencias extranjeras arbitrales. https://uncitral.un.org/es/texts/arbitration/conventions/foreign_arbitral_awards/status2

Comisión Europea (s.f.). Solución de controversias. https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/dispute-settlement/

Cortez Raudes, Alicia Guadalupe (2019). La cláusula de mediación como método alterativo de resolución de conflictos en el comercio internacional, *Revista de Derecho,* (26), 3-28 https://doi.org/10.5377/derecho.v0i26.8943

Cruz Barney, Óscar (2000) Notas sobre los medios alternativos de solución de controversias. *Ars iuris,* (23),140-163. https://scripta.up.edu.mx/handle/123456789/5924

Diario Oficial de la Federación (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Diario Oficial de la Federación (1993). Ley de Comercio Exterior. Ultima reforma 21 de diciembre de 2006. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf

Diario Oficial de la Federación (2005, 01 de agosto). Resolución final de la investigación por subvención de precios sobre las importaciones de aceite de oliva virgen. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2088419&fecha=01/08/2005#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (2008, 19 de mayo). Decreto Promulgatorio del Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España. Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2006. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5034607&fecha=19/05/2008#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (2019, 17 de octubre). Reglamento Interior de la Secretaría de Economía (RISE). México.

Diario Oficial de la Federación (1992). Ley Sobre la Celebración de Tratados (LSCT). Ultima reforma 20 de mayo de 2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216_200521.pdf

Diario Oficial de la Unión Europea (2000, 30 de junio). Reglamento CE nº 1348/2000 del Consejo de la Unión Europea, Portugal.

Diario Oficial de la Unión Europea (2008, 21 de mayo). Directiva 2008/52/Ce del Parlamento Europeo y del Consejo, Luxemburgo.

Diario Oficial de la Unión Europea (2013, 21 de mayo). Reglamento (UE) nº 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. Portugal.

López Vallés, Sara y López Cárdenas, Carlos Maurio (2014). Aproximación a la regulación de la mediación en el derecho internacional privado y el derecho europeo. *Revista de derecho privado*, (51),1-29. https://www.redalyc.org/pdf/3600/360033222010.pdf

Macho Gómez, Carolina (2014). Origen y evolución de la mediación: el nacimiento del "movimiento ADR" en Estados Unidos y su expansión a Europa. En DSFFD. *Anuario de Derecho Civil*, (63), 931-996. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-C-2014-30093100996

Matute Morales, Claudia (2002). El desarrollo de los métodos alternativos de solución de controversias en América Latina, Anuario del Instituto de Derecho Comparado (Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo), (25),157–178. http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc25/25-3.pdf

Oficina Europea de Estadística (2024, 21 de mayo). *Data browser.* https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ext_lt_maineu/default/table?lang=en

Organización Mundial del Comercio (1994, 30 de octubre). Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/06-gatt_s.htm

Organización Mundial del Comercio (1996, 31 de diciembre). Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2008, 04 de septiembre). México - medidas compensatorias definitivas sobre el aceite de oliva procedente de las comunidades europeas informe del grupo especial. https://doi.org/10.30875/25f93b4e-es

Organización Mundial del Comercio. (s.f). Solución de diferencias sin recurrir a los grupos especiales ni al órgano de apelación. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/disp_settlement_cbt_s/c8s1p1_s.htm

Parlamento Europeo (2023, 02 de diciembre). Acuerdos comerciales: con qué países negocia la Unión Europea. https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/world/20161014STO47381/acuerdos-comerciales-con-que-paises-negocia-la-union-europea

Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito (2018). Tesis: PC.I.A. J/171 (10a). Época: Décima, Registro: 2023266.

Rivera Hernández, Pedro y Tamez González, Gerardo (2019). La mediación como mecanismo alternativo de solución de conflictos en las relaciones internacionales, *Rechtikal*, 1-7.

Sánchez Hernández, Raquel y Jordá García, Rafael (2013). La mediación, una solución a los conflictos derivados de la contratación internacional que fomenta la continuidad de las relaciones comerciales, *Anales de derecho*, (31),19-55. https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/36699/1/lamediacionunasolucion.pdf

Secretaría de Economía. (21 de diciembre de 2020). Sistema de Información de Tratados Comerciales Internacionales. http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/

Secretaría de Economía. (21 de mayo de 2024). *Comercio Exterior, Solución de Controversias.* Gobierno de México. Recuperado el 24 de mayo de 2024 de https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-solucion-de-controversias?state=published

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito (2013). Tesis: III.2o.C.6 K (10a.). Época: Décima, Registro: 2004630.

Treviño, Francisco (2019). *Medios alternativos para la solución de controversias.* Banco Interamericano de Desarrollo. http://dx.doi.org/10.18235/0001787

Unión Europea (s.f.). ¿Qué es la Unión Europea?. https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_es

Valdés Dal-Ré, Fernando (2002). Conciliación, mediación y arbitraje en los países de la Unión Europea. *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica* (2), 321-342. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=326317

Artículo

Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356
https://iuscomitialis.uaemex.mx
Vol. 7, núm. 13 (enero-junio 2024), pp. 176-200
Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Derecho

Políticas sociales, estado neoliberal y violencia estructural frente a la austeridad republicana de la cuarta transformación (4T)

Social policies, neoliberal state and structural violence against the Republican Austerity of the Fourth Transformation (4T)

María Juliana Guadarrama Chaparro
https://orcid.org/0009-0007-5220-3968
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México.
jguadarrama@políticas.unam.mx

Recepción: 23 de febrero de 2024
Aceptación: 7 de junio de 2024

Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen: El presente trabajo analiza la relación entre políticas sociales y estado neoliberal a través de una revisión conceptual y del recorrido que históricamente el estado mexicano ha vivido en sus distintas etapas desde la República al Porfiriato (1867-1876), el Estado social que surge de la Revolución de 1910 a 1940, el Estado corporativo intervencionista (1940-1985), el Estado del liberalismo social o neoliberalismo de 1987 a 2018 y la actual Política social de inclusión y bienestar a partir del 2018 con el gobierno de AMLO y la llamada 4T. Se hace una revisión de cómo habían estado inmersas las políticas y programas sociales en el estado neoliberal para identificar la forma en la que estas establecieron elementos causales y generadores de violencia estructural. En contraste, se hace referencia al marco de la llamada Austeridad Republicana de la 4T para identificar sus avances en materia de políticas públicas y desarrollo humano.

Palabras clave: Políticas sociales, estado neoliberal, violencia estructural, austeridad republicana, cuarta transformación.

Abstract: The present work analyzes the relationship between social policies and the neoliberal state through a conceptual review and the journey that the Mexican state has historically experienced in its different stages from the Republic to the Porfiriato (1867-1876), the social State that emerged from the Revolution from 1910 to 1940, the interventionist corporate State (1940-1985), the State of social liberalism or neoliberalism from 1987 to 2018 and the current Social Policy of inclusion and well-being starting in 2018 with the AMLO government and the

so-called 4T. A review is made of how social policies and programs had been immersed in the neoliberal state to identify the way in which they established causal and generating elements of structural violence. In contrast, reference is made to the framework of the so-called Republican Austerity of the 4T to identify its advances in public policies and human development.

Key Words: social policies, neoliberal state, structural violence, republican austerity, fourth transformation.

INTRODUCCIÓN

El neoliberalismo proviene de posturas y modelos económicos encaminados a cambios internos ocasionados por las necesidades del mercado mundial, caracterizado por la escisión entre Estado y economía, la descentralización de sus funciones estatales y la privatización de algunos bienes y servicios para el pueblo influyendo en las políticas sociales. Para lo cual, resulta necesario realizar una revisión a la trayectoria en las distintas etapas y transiciones que ha tenido el estado mexicano en materia de política social con el fin de conocer el impacto de procesos mundiales como la globalización en regímenes de bienestar, ya que potencialmente se pueden encontrar causas de violencia estructural como generadora de pobreza en la que los programas sociales representan esa omisión o poco hacer del estado en cumplimiento de sus funciones sociales. Se revisa la política de la Cuarta Transformación en la elección que marcó un hito en la historia de la política como lo fue el triunfo de AMLO y de un partido de izquierda por primera vez, y que desde su campaña hasta llegar al poder ha estado bajo la ideología de Austeridad Republicana, creando una ley y siendo fundamental en el Plan Nacional de Desarrollo, finalmente se revisa cómo estas nuevas políticas sociales pudieran representar un paso que contribuya al desarrollo humano.

ESTADO NEOLIBERAL Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO

De acuerdo con De la Garza (1992) el modelo neoliberal se puede estudiar a partir de las siguientes perspectivas teóricas: 1) La *escuela de Chicago*: desde el punto de vista epistemológico se plantea como positivista, 2) La *escuela austriaca*: es más sofisticada epistemológicamente, llega a la conclusión inevitable del colectivismo, el trasfondo de este neoliberalismo es irracional y empirista aunque no positiva, 3) La *escuela Virginia del public choise*: rechaza al naturalismo de los austriacos Buchanan se declara racionalista, constructiva y contractualista, su liberalismo es más moderado, individualista subjetivo y definirse por acuerdo, 4) *Anarcocapitalista*: pretenden dar al neoliberalismo una fundamentación ética[1] más económica.

Así, los Estados capitalistas bajo esta ideología adoptan políticas económicas mediante la construcción de bloques de fuerzas que difunden una cultura y un sentido común, rasgos que se pueden identificar en aspectos económicos, políticos e ideológicos contenidos bajo los siguientes principios: a) superioridad del libre mercado, b) individualismo metodológico, c) contrataciones entre libertad e igualdad y, d) concepto abstracto de libertad.

[1] "…también aplica para el caso de las cualidades éticas con las que cuenten las personas, mismas que pueden derivar no solamente de una cualidad natural o innata, sino que también se desprende de la idiosincrasia moral (en cuyo aspecto van implícitos muchos otros aspectos socio-circunstanciales que influyen en la personalidad total) y del medio social en el que viva, siendo sumamente relevantes aspectos como la educación, el nivel cultura y, en general, el ámbito socioeconómico" (Guadarrama & Ordóñez, 2023, p. 11).

El neoliberalismo adquiere una estrecha relación con el conservadurismo tanto en el aspecto cultural como en el político, además pretende convertirse el sentido común en una idea de que el Estado puede proporcionar seguridad social a cambio de impuestos, de que este alimenta a una burocracia ineficiente y protege exageradamente a los trabajadores sindicalizados (De la Garza 1992).

La forma en la que el Estado inserta a su política económica aquellas estrategias neoliberales del mercado mundial, lo llevan a realizar cambios a su interior, sobre todo en aspectos relacionados con los bienes y servicios otorgados para su población, inminentemente una gran parte de la población entra en esta dinámica de mercado porque de esta proviene su trabajo y por ende su ingreso, y además, adquieren la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida, sobre todo cuando sus empleos representan un salario que les permita su progreso, sin embargo, ante la falta de acceso a las oportunidades para "todos" existe un papel asumido por el Estado en el que implementa instrumentos que permiten realizar acciones en apoyo a este sector de la población: políticas sociales.

El Estado neoliberal se caracteriza por la escisión entre Estado y economía, y con ello la búsqueda por la reducción de la política (sociedad política) que trata de despolarizar las relaciones económicas y sociales al pretender escindir la política económica acuñará un concepto de sociedad reducida a los productores y a los ciudadanos., en tanto que, el liberalismo en lo económico y lo político provocó una gran desigualdad social y una gran colectividad y antagonismo entre burguesía y proletariado que fue el caldo de cultivo de ideologías, partidos y revoluciones socialistas, y como teoría se pueden sintetizar los siguientes elementos:

- Individualismo: la sociedad es el resultado de acciones individuales, concebidas como racionales y con estricta conexión entre medios y fines, los cuales están dados por la optimización de escasos beneficios.
- Naturaleza: el liberalismo clásico desde una perspectiva newtoniana influye en las leyes universales, componentes y creencias de la naturaleza humana, este desde su concepción naturalista de hombre egoísta parte del supuesto psicológico y se opone a la idea del hombre como constructor social, por ende, la dicción de la naturaleza inmutable resulta indemostrada por el liberalismo.
- Progreso: una sociedad basada en la razón y leyes naturales como herencia del iluminismo permeado al liberalismo del siglo XIX, en tanto a la confianza de capacidades neutrales de la ciencia y establecer rumbos naturales de progreso (de la Garza, 1992, pp. 59-62).
-

Recapitulando las teorías utilitaristas tienen como bases: el atomismo, el racionalismo, el empirismo y el carácter fijo de los fines, pero "*su supuesto de conocimiento total de los actores para que la acción sea racional nunca se cumple*" (De la Garza, 1992, pp. 59-62), los fines y una naturaleza humana ontológicos con disfraz de psicológicos y la única relación del yo con el mundo es la ciencia, el punto débil interno es cómo se mantiene el orden social (De la Garza, 1992).

Mientras tanto, Montagut considera que política social está en toda democracia moderna, además, resulta confuso utilizar la expresión de *política social* y *estado de bienestar*, por ello, la autora, se plantea definir y analizar cada concepto para poder entender los fenómenos sociales, así, la definición de política social se emplea para: 1) definir determinadas características de los

modernos estados de bienestar y, 2) para hacer referencia a cualquier estrategia que gobierna una determinada actuación dirigida hacia unos fines específicos Montagut (2000). La política en un sentido amplio es aquella habilidad y conocimiento que permite la conducción y administración de la *polis*, así como cambios o modificaciones que implican prácticas de conducta. El concepto de política es asociado con otros aspectos como lo cultural, económico, político, educativo y social; emplear lo social se refiere a que el hombre es un ser social, en este sentido las políticas empleadas por el gobierno son acciones sociales, una política incide sobre una sociedad.

Definir qué es una política social implica para Montagut por un lado, definir las características de los estados modernos y, por otro lado, hacer referencia a las estrategias determinadas a los fines específicos. En este sentido, la política social "es aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, el desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales" (2000, p. 20). los problemas sociales que pudieran surgir en una sociedad, la política tiene por objetivo dar respuesta a estos.

Para esto algunos autores como T. H. Marshall determina que: "la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionarles servicios o ingresos" (citado en Montagut, 2000, p. 20), por otro lado, Richard Titmuss considera que al emplear el término "política social" debemos evitar considerar que automáticamente el hecho por sí solo lograrán los objetivos de bienestar para los cuales fue creada en beneficio de la sociedad y de los sectores vulnerables, la política social busca generar efectos que tienen que ver con la redistribución de recursos materiales y culturales de ricos a pobres, sin embargo, debemos considerar que los resultados pueden ser distintos a estos fines (citado en Montagut, 2000). Entendemos a la política social como un ámbito de actuación del gobierno en determinado campo en particular en la política económica; de ahí la relación inminente entre política social y economía.

Es importante considerar el nexo existente entre la política económica y la política social ya que se han producido diversas concepciones que giran en torno a los conflictos persistentes y actuales de los estados capitalistas, es decir, surge la necesidad de "hacer compatibles los objetivos de la acumulación del capital con los de la protección social" (Montagut, 2000, p. 21), y como una forma de legitimar a la democracia no se pueden desvincular las luchas sociales de la necesidad de reivindicación de sus derechos. Las primeras políticas sociales tuvieron objetivos con alto contenido moral, la búsqueda por la igualdad entre hombres y los derechos humanos genera una obligación en el accionar del gobierno que permita lograr esa igualdad tan anhelada.

Cabe mencionar que, con el surgimiento de los derechos de la ciudadanía y la construcción de nuevas fases de las democracias capitalistas la exigencia de los derechos civiles ha representado que no sólo estos sean reconocidos sino que sean garantizados, históricamente, en el siglo XIX el derecho a participar en el ejercicio político se fue desarrollando en medida del reconocimiento del derecho al voto y su expansión a lo largo del mundo, en el siglo XX a partir del Estado benefactor el concepto de ciudadanía logra una extensión en el ámbito social y económico promoviendo el reconocimiento de aspectos fundamentales para el desarrollo pleno del ejercicio de los derechos de los individuos así como condiciones mínimas de salud, educación, bienestar económico, entre otros (Montagut, 2000).

El análisis de la política social se puede hacer de diferentes concepciones derivados del surgimiento de una pluralidad de enfoques e interpretaciones, por ejemplo, el enfoque funcional considera diversos momentos históricos y la lógica de la evolución del sistema capitalista; en el siglo XVIII una concepción inicial de tipo caritativo asistencial y, en el siglo XIX el Estado liberal cubre funciones de mantenimiento del orden público, posteriormente, en el estado de bienestar resultan ser las funciones del Estado de suma importancia para regular la economía (Montagut, 2000). La agrupación de objetivos de la política social por cada época se puede agruparse en dos grandes bloques:

> *…conjunto de medidas que, afectando la estructura de la sociedad, intentan modificar las contradicciones el problema es que en ella se genera y; aquellos que interpretan los objetivos de la política social como el conjunto de medidas que intentan amortiguar o hasta resolver los conflictos generados, es decir, ayudan a su gobernabilidad… (Montagut, 2000, p. 22).*

Considerando una visión economicista de la política social es importante considerar la dificultad para entender su complejidad, si omitimos a la sociedad como un todo en conjunto con sus diversos aspectos culturales, económicos y políticos; además, los cambios producidos por la población en diferentes momentos históricos, entre otros aspectos como la transformación de instituciones jurídicas básicas, los cambios de desigualdad, división de clases, estatus o movilidad social; representan una forma de construir un antecedente que nos permite el análisis actual de la política social. Considerando estos elementos es importante mencionar que las políticas públicas sociales se interesan por adecuarse a las relaciones actuales entre hombres y mujeres que viven en una sociedad (Montagut, 2000).

Las necesidades humanas como uno de los objetivos últimos de la política social responden a cada comunidad, época, nivel de desarrollo social, forma de organización de la producción y concepción de valores; estas necesidades son producto o resultado de la acción humana, producida por las transformaciones de procesos históricos, es decir, de sus propias necesidades. Existen necesidades universales que permiten la subsistencia de los seres humanos. Existen problemas actuales de la sociedad como: la pobreza, atención médica, vivienda, educación, estabilidad social, la supervivencia física y la autonomía personal; estas son necesidades básicas de todo individuo, y son un instrumento de objetivos universales de participación social (Montagut, 2000).

Además de estas necesidades mencionadas, las personas tienen otro tipo de necesidades como a materiales básicos, necesidades emocionales y culturales, por ejemplo, la pobreza va más allá de la falta de recursos económicos, ya que surgen otros como la marginación y exclusión social y a su vez un incremento en la desigualdad y potencial los problemas sociales, estos dependen de dos fuentes: existencia de carencias y la decisión del grupo social. Podemos decir que la política social se ocupa de los problemas sociales (Montagut, 2000).

Las políticas tienen que ver con los modelos utilizados por los diferentes países con base en sus actividades propias laborales y productivas y por ende, en su economía así como en la organización social e institucional que cada Estado tiene, Titmuss estudió la política social de países europeos, realizando comparaciones entre países como Gran Bretaña y Estados Unidos, al ampliar su estudio otros países encontró una diversidad de modelos de los cuales hizo la siguiente distinción (Montagut, 2000): 19 El modelo residual, 2) El modelo basado en el logro personal resultado laboral, 3) El modelo institucional redistributivo. Estos tres modelos

representan una aproximación a las teorías e ideas de economistas, filósofos, estudiosos de ciencia política y sociología.

Mientras que "el trabajo social se ha definido comúnmente como la actividad dirigida a atender y cubrir necesidades de personas, colectivos o sectores de la población que se hallan en situaciones de carencia" (Montagut, 2000, p. 26), y, "los servicios sociales son aquellos servicios relacionados con la mediación que el Estado ejerce entre los ciudadanos y el acceso a las oportunidades de bienestar" (Montagut, 2000, p. 27), estas dos concepciones se entienden como aquel conjunto de actividades y prestaciones que comprenden bienes y servicios que el Estado tiene obligación de brindar a su ciudadanía. Por lo anterior, podemos establecer la relación entre fines y/o funciones del Estado y políticas sociales, éstas entre otros aspectos se encargan de lograr la satisfacción de las necesidades humanas ya que

> *…responden, en cada comunidad y en cada época histórica, a un determinado nivel de desarrollo social (…) Las necesidades son, por tanto, un producto o resultado de la acción humana y evolucionan y se transforman formando parte del proceso histórico: hablamos, pues, de necesidades sociales… (Montagut, 2000. P. 23).*

Dicho lo anterior, es importante saber cuál es el contenido de las políticas sociales, actualmente algunos autores refieren que el Estado de bienestar ha sido desmantelado en México al ajustar sus políticas sociales a la dinámica neoliberal. De este modelo se derivan tres subsistemas: aseguramiento privado, seguridad social y sistemas estatales de salud, este último se encarga de brindar su servicio a aquellos que no cuentan con recursos para pagarlo, lo anterior, estratifica su acceso con base en la condición económica y la ubicación geográfica donde se encuentren las personas, a pesar de ser un modelo económico que da apertura al mercado entre los países se omite la importancia que tiene generar condiciones de igualdad en su interior, es decir, en su población, al respecto lo siguiente:

> *…cada tipo como escalones de bienestar regional que descienden gradualmente en términos de indicadores de: empleo formal, desarrollo social y desarrollo humano; niveles de gasto social; cobertura del seguro social, así como de los servicios básicos, intermedios y altos en materia de salud y educación (…) Puede decirse que mientras la homogeneidad etnocultural disminuye en esos tres tipos de regímenes, diversos indicadores tienden a subir, particularmente aquellos que miden: la pobreza, la desigualdad, el carácter regresivo de los sistemas de seguridad social, la informalidad del empleo y la precariedad laboral… (Barba, 2004, p. 36).*

Si bien es cierto, este modelo permite la coexistencia de una dinámica de libre mercado externo y de un Estado que brinde a su población el acceso a bienes y servicios mediante la distribución del gasto público, pero este tipo de población tiene características específicas, es decir, se trata de aquellos que no pueden acceder a estos bienes y servicios para satisfacer sus necesidades humanas por medios propios, ya que la falta de oportunidades y de acceso a un empleo o bien a un salario que le permita mejorar sus condiciones son insuficientes, al respecto *Boltvinik* refiere que

> *…en el pensamiento neoliberal la igualdad de oportunidades y la libertad son los valores fundamentales. Se piensa que la pobreza extrema, concebida sobre todo como hambre, es una condición que impide a los individuos participar en el "juego del mercado" (2001, p. 22).*

Es importante, poner en tela de juicio si se trata de un modelo que impide que "todos" participen en esa dinámica de mercado, entonces, cómo es posible que en este pensamiento se establezcan valores fundamentales que no se lograrán.

ETAPAS DE LA POLÍTICA SOCIALES EN MÉXICO Y SUS CARACTERÍSTICAS

Las políticas sociales en México han evolucionado a lo largo del tiempo, adaptándose a las necesidades y contextos específicos de cada período histórico. A continuación, se presentan las etapas principales de la política social en México y sus características más destacadas de acuerdo con De Gortari, Hira y Zicardi (1996) fueron**:**

a. República Restaurada al Porfiriato (1867-1876)

La consolidación del Estado Nacional durante el periodo desde la restauración de la república en 1867 (Benito Juárez) hasta el régimen de Porfirio Díaz (1876-1911) se estructuró un sistema político, el gobierno nacional fortaleció acciones para convertir a los individuos en ciudadanos, así, durante la república restaurada y el Porfiriato imperó una concepción de que el Estado debería tener una política abstencionista, hubo mayor apego a la legislación y al orden jurídico imperante, pese a que se mantuvo la Constitución de 1857 no siempre se aplicó, y durante las últimas décadas del siglo XX, se consideraba que el Estado no debía participar en resolver los problemas de las mayorías, su actuación de limitaba a crear condiciones para el desarrollo.

En materia de educación, a pesar del poco incremento de la población entre 1857 y 1867 la escasez de recursos representó un severo impedimento para fomentar la educación, de una población total de casi 9 millones en este periodo se calculaba que el 88% de los niños no tenía acceso a la educación, la falta de profesores y escuelas era evidente, a pesar de impedimentos presupuestales, hubo logros significativos: para 1874 había 5960 escuelas primarias (De Gortari & Zicardi, 1996).

Mientras que, Del Porfiriato a la Revolución la población aumentó a los 14 millones (INEGI, 1986). Para 1907 creció el número de niños que recibió educación (cerca de 700, 000 escolares en el nivel primario), pese a los impedimentos presupuestales, hubo logros significativos también para este periodo: en 1907 había 10 127, y para 1910 ya había 12 418, cabe mencionar que se la prioridad se dio en este orden: a la población urbana, luego la población la rural y finalmente, la indígena, centrando su particular interés en la educación media y superior; entre 1877 y 1878 se destinaba el 3.17% del total del presupuesto. Para 1910-1911 aumentó al 6.8% (De Gortari & Zicardi, 1996).

En materia de salud, durante el periodo 1877-1878 se destinó al gasto en salud 30 692, el 0.16%, mientras que para el periodo de 1910 y 1911 aumentó a 2 260 000, esto ya representó el 2% del presupuesto total, se crea en 1891 el primer Código de Salubridad y el Consejo Superior de Salubridad, con funciones consultivas, dependiente de la Secretaría de Gobernación y con carácter federal, sin atribuciones para atender pandemias nacionales, sin embargo, casi todos los estados carecían de una administración sanitaria u organizada, solo algunos contaban con Dirección de Salubridad Pública o Consejo Superior de Salubridad:

- Por lo que respecta a la legislación se regían por la establecida en el ámbito federal, la mayoría de los estados con contaba con la propia.

- Pese a esto, en el Porfiriato se construyeron Hospitales (Hospital General y el Hospital de La Castañeda), y otras obras que permitieran el desagüe (debido a que las inundaciones representaban un problema de salud pública) y otras para abastecer de agua potable.
- La tasa de mortalidad entre 1900 y 1910 redujo de 33.2 a 32.3 (De Gortari & Zicardi, 1996).
- Las desigualdades sociales persistentes a pesar de los esfuerzos y cambios en este periodo llevaron a la búsqueda de otras formas de política provocando el enfrentamiento y a lucha por derrocar al régimen porfirista.

b. Estado social surgido de la Revolución (1910-1940)

Con el rompimiento del sistema político de Porfirio Díaz, se redujeron las posibilidades de implementar una política social; debido a la ausencia de un gobierno constituido y el conflicto bélico, en tanto que, la nueva política se fue perfilando a una nueva concepción el "liberalismo social". Durante el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924) se produjeron cambios en el aspecto económico, político y social; se proporcionó al Estado instrumentos que le permitieran participar en la economía y la sociedad, convirtiendo al Estado en un agente activo en medidas que beneficiaran a la colectividad. En el periodo de Lázaro Cárdenas esta expresión se volvió más activa (De Gortari & Zicardi, 1996).

En el ámbito educativo, en los años 20 disminuyó el gasto en educación, para 1922 aunque incrementó el gasto desinado hubo variaciones altas y bajas, ya para 1940 el gasto destinado fue de 14.5% adquiriendo mayor importancia el aspecto educativo, entre 1910 y 1940 de edificaron más de 6 000 escuelas y se duplicó la cantidad de profesores, considerando el incremento de la población, la demanda de educación se ajustaba, es decir, en 1921 el 37.8% y en 1840 se alcanzaba el 45.7% **(**De Gortari & Zicardi, 1996)**.**

En cuanto al ámbito de salud con la llegada al poder de los constitucionalistas, encabezados por Venustiano Carranza, el Congreso aprobó la autonomía del Consejo Superior de Salubridad, dependiendo directamente del presidente. Además de creó el Departamento de Salubridad, en el período de Venustiano Carranza era patente la penuria de recursos públicos, las dificultades de la paridad de la moneda imposibilitaron una política social efectiva, al terminar la segunda década del siglo XX, se viven las consecuencias provocadas por la guerra, como la reducción considerable de la población, en 1926 se promulgó un nuevo Código Sanitario, que permitía la extensión de acuerdos constitucionales y acciones sanitarias a todo el país, en el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se llevaron a cabo medidas en materia agraria y social, mismas que se concretaron con la creación de instituciones desarrollando una política más activa, en 1934 se creó la Secretaría de Salubridad Pública, y en 1938 la Secretaría de Asistencia Pública por fusión de la beneficencia pública, la privada y del Departamento Autónomo de la Asistencia Social Infantil **(**De Gortari & Zicardi, 1996)**.**

Respecto al gasto destinado a salubridad y asistencia se podía notar un evidente incremento, ya que, en 1910 era del 0.04%, para 1920 fue de 0.15%, en 1930 aumentó al 0.56%, finalmente, para 1940 el monto era ya del 1.99%, también otras obras importantes eran la extensión de redes de agua potable y alcantarillado en medida del incremento de la población, aunado a ello, la disminución de la mortalidad se debe a la extensión de medicina preventiva y a las mejores condiciones de salubridad en el campo **(**De Gortari & Zicardi, 1996)**.**

En materia de vivienda, en 1921 el general Álvaro Obregón solicitó al Congreso de la Unión la autorización para invertir 10 millones de pesos a la construcción de casas para obreros y clase media, ante la demanda del movimiento inquilinario, organizado principalmente en Veracruz y la ciudad de México, el gobierno exentó en 1921 y 1922 el pago de contribuciones e impuestos a las construcciones habitacionales, en 1925 se creó la Dirección General de Pensiones Civiles con el propósito de otorgar créditos habitacionales a trabajadores del Estado, ya en 1933 se creó la Dirección de Ingeniería Sanitaria y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras y Servicios públicos, así, las principales acciones se orientaron a los propios trabajadores, quienes desarrollaron interesantes experiencias mediante la construcción de cooperativas de vivienda popular (De Gortari & Zicardi, 1996).

c. Estado corporativo intervencionista (1940-1985)

Las políticas sociales se enmarcan en el modelo *Welfare state* sustentado en una política social sustentada en la intervención del Estado como proveedor de bienes y servicios esenciales para la supervivencia humana como la salud, educación y seguridad social, y como promotor de la redistribución indirecta de ingreso y formulador de programas de bienestar marcado por la burocracia con mecanismos corporativos y clientelistas, en estado mexicano a partir de los años cuarenta crea de seguridad social manteniendo privilegios de grupos ya atendidos y un sistema unificado administrado por una sola agencia lo que provocó lo que algunos llaman "ciudadanía segmentada", en el Gobierno de Ávila Camacho el estado interventor corporativo se sustentó en la creación del PRI-gobierno incorporando mecanismos de representación y clientelares, lo denominado "desarrollo estabilizador", que a través del aparato estatal pudiera generar empleos asalariados, atender demandas de educación, salud, y otros como; vivienda, bienes y servicios humanos (De Gortari & Zicardi, 1996).

Bajo este modelo se crea el Instituto del Seguro Social (IMSS), marca la pauta a un proceso de expansión de servicios de salud, y en 1960 se crea el Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), las cuales fueron clave en la consolidación del pacto corporativo, en las que el aparato institucional permitió la atención a demandas sociales y fue protagonista de grandes transformaciones de base económica en el país, además: El crecimiento población de 1940 a 1980 pasó de los 19,653,552 a los 69,392, 835 habitantes, la región del país que más creció poblacionalmente fue el centro, y su interior, Zona Metropolitana de la Cuidad de México:

- Industria manufacturera como principal mercado del país.
- Mayor concentración de actividades y equipamientos para la educación y la cultura.
- Intenso proceso migratorio campo-ciudad, creación de fuerza de trabajo e industrialización (De Gortari & Zicardi, 1996).

El crecimiento de la economía mexicana con una tasa anual del 6% durante más de cuatro décadas y la estructura del empleo de modificó sustancialmente, y en los primeros años de la década de los cuarenta los salarios incrementaron, siendo los trabajadores de la industria los más altos. Respecto a la educación el aparato estatal pretendía dar respuesta al mandado constitucional referente a la educación en el artículo 3, así a educación pública creció sustancialmente tanto en cantidad de escuelas como de maestros, y el Estado asumen el

compromiso mexicano en educación, sin haber una clara intención de este por universalizar el acceso a la educación pública y gratuita, por tanto, el nivel de enseñanza secundaria experimentó una importante expansión de la matrícula, ya que pasó de 57, 955 alumnos en 1949 a 3, 033, 856 en 1880, escuelas de 319 a 9973, y profesores de 7923 a 168, 588. Esto exigió crear escuelas profesionales y de capacitación para el mundo del trabajo, en el nivel medio superior también incrementó, así como escuelas y maestros, para lo cual, se crearon universidades de provincia: Querétaro (1951), Tamaulipas (1955), Estado de México (1956), Baja California y Coahuila (1957), Cuidad Juárez (1973), Chiapas (1975), Baja California Sur y Tlaxcala, en 1961se crea el Centro de Investigación y Estudios Avanzados y el Centro de Cálculo del IPN, mientras que en los cincuenta de construyó la Ciudad Universitaria para alojar a la UNAM y en 1974 se creó la UAM, también se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), esto indica un México posrevolucionario que destina un importante gasto social en educación (De Gortari & Zicardi, 1996).

En materia de salud, los servicios prestados por el sector gubernamental (Secretaría de Salud y DDF) para la llamada: "población abierta" e Instituciones de Seguridad Social (IMSS, ISSSTE, Pemex, etc.,) para trabajadores asalariados, en 1941 el presidente crea una comisión redactora de un anteproyecto de Ley del Seguro Social, aprobada el 31 de diciembre de 1942, al siguiente año se transformó la Secretaría de Asistencia Pública en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en 1943 se creó el Instituto Nacional de Cardiología, para este entonces, los servicios gubernamentales ofrecen entre el 40 y el 50% de la cobertura, y el resto lo cubre la iniciativa privada, ya en la década de los cincuenta se crearon varios institutos dedicados a atender especialidades (nutrición, rehabilitación, neurología) y, en 1960 el ISSSTE expande la cantidad de personas atendidas por ese sistema social (De Gortari & Zicardi, 1996).

Respecto a la vivienda, a principios de este período se contaba ya con el Banco Nacional de Habitación y Obras Públicas, en 1942 se creó el Banco de Fomento de la Habitación, y en 1954 el primer Fondo Nacional de Habitantes Populares, en 1956, la Dirección de Pensiones Militares, además:

> *La construcción de obras de infraestructura para el desarrollo rural, así como la producción de bienes urbanos, fueron factores determinantes en el desarrollo de una industria de la construcción nacional (…) El mercado de vivienda de interés social fue una acción pública fundamental en su consolidación (De Gortari & Zicardi, 1996).*

Además, crearon diversos Institutos para la vivienda con los fondos para los asalariados se creó una estructura institucional tripartita, y con la construcción de los institutos de vivienda, se dispensó a los patrones de la obligación de ofrecer viviendas a los trabajadores. La aportación de servicios y equipamiento urbano son rubros importantes en la política social; en el acceso a ellos es como se ha fortalecido por la vía clientelista del liderazgo del partido gobernante en los procesos de poblamiento popular.

d. Estado del liberalismo social o del neoliberalismo 1987 a hasta 2018

El modelo económico neoliberal perpetra en la disminución del papal del Estado, mediante un proceso de privatización de la economía, la redimensión de aparato estatal en su intento por sanear sus finanzas para lo cual privatiza sus servicios, esta política es definida en el sentido de que el estado se reforma para modificar la carga de sus funciones tanto en lo económico como en materia de políticas sociales, además burocratiza y resta efectividad a la política social, las

cuales se alinean a nuevos principios de racionalización, descentralización y traspaso de competencias y funciones del gobierno central a gobiernos locales, en México, la crisis de 1982 obligó a formular medidas de política económica tendientes a restructurar, profundo y radicalmente, la base económica, a mediados de esa década el estado determinó la adopción de este modelo porque representaba una disminución de su participación en la económica, a través de la venta de empresas estatales, reformas fiscales, reducción del gasto público y apertura comercial mediante tratados internacionales (De Gortari & Zicardi, 1996).

En el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) se buscó impulsar el proceso de descentralización de servicios educativos y de salud, del gobierno central a los gobiernos locales. En materia de educación en 1992 a través del acuerdo nacional para modernización de la educación básica se transfirieron los bienes a los estados para brindar este derecho, un año más tarde entra en vigor la Ley General de Educación pública regulando la educación impartida por el Estado, organismos descentralizados y autoriza a los particulares con reconocimiento oficial. Respecto a los servicios de salud y seguridad social el IMSS continúa siendo la principal institución de atención médica, el deterioro de la calidad de los servicios Son producto de una combinación de diferentes factores: deterioro del salario del personal médico y de apoyo, incremento en cantidad de personas que demandan servicios, etc.

Por otro lado, el derecho a la vivienda adquiere rango constitucional en 1985, las políticas de ajuste y la disminución del gasto público nosotros en una contracción de la producción de vivienda popular, por el contrario, entre 1983 y 1990 se pensaron alrededor desde 2 millones de unidades de viviendas de interés social. En 1992 se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro, mediante el cual se crean modificaciones a las formas de captación de recursos de los trabajadores para la vivienda, para los no asalariados se crea un organismo que "permite otorgar créditos colectivos a sectores de menores ingresos para la construcción de viviendas populares (…) y Las reformas introducidas en la política de vivienda a partir de 1988 no exitosas" (De Gortari & Zicardi, 1996).

Derivado de la crisis de los años 80 surge como consecuencia el incremento de la pobreza, para ello, se crea el PRONASOL como un programa nacional de solidaridad, sin embargo, los mecanismos tradicionales de legitimidad se fueron debilitando y perdiendo eficacia social y política, lo que caracterizó este programa social fue que se puso en marcha un contexto de reducción del gasto social, el trabajo aportado por las con edades organizados los llamados comités de solidaridad, y La estructura pragmática que corresponde con tres rubros del gasto social: recursos destinados a atender demandas por bienes que forman parte del Bienestar social, recursos de apoyo a la producción de infraestructura básica, y programas de solidaridad para la producción de recursos (De Gortari & Zicardi, 1996). Para los años 80, la crisis económica condujo a la incorporación de un modelo neoliberal en el que en los distintos niveles de gobierno aparecieron las ONG como actores que potencialmente pudieran atender las demandas sociales e incorporarse a las políticas sociales.

e. Política social de inclusión y bienestar de 2018

Con la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, se ha enfatizado una política de bienestar social inclusiva, centrada en la promoción de la justicia social, la reducción de la pobreza y la desigualdad, y el combate a la corrupción. Su enfoque se distingue por la implementación de programas sociales amplios y universales, así como por un compromiso con

la austeridad y la eficiencia en el uso de recursos públicos, se rige bajo principios fundamentales como Principios Fundamentales de: Justicia Social para priorizar a los más pobres y vulnerables, buscando reducir las brechas de desigualdad, universalidad que permita ampliar la cobertura de los programas sociales para incluir a todos los sectores desfavorecidos, austeridad y Combate a la Corrupción con el fin de los gastos innecesarios del gobierno y combatir la corrupción para liberar recursos destinados a programas sociales, y el reconocimiento y garantía de los derechos sociales como parte fundamental del bienestar de la población.

Para lo cual, se han implementado programas universales como "Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores" y "Jóvenes Construyendo el Futuro", la prioridad ha sido reducir la pobreza y la desigualdad a través de transferencias directas y el fortalecimiento de programas sociales, lo cual, ha vinculado la política social con el combate a la corrupción y la austeridad en el gasto público, y se procuran políticas inclusivas que buscan atender a grupos históricamente marginados, como los pueblos indígenas y las personas con discapacidad, programas que son objeto de uno de los siguientes apartados.

POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES EN EL ESTADO NEOLIBERAL

Derivado de la transición e implicaciones que ha tenido la política social su estudio resulta importante mediante el empleo de conceptos, paradigmas y regímenes, ya que, esto permite contar con elementos para conocer el impacto del fenómeno de la globalización en los regímenes de bienestar, además de analizar y evaluar las consecuencias en la situación particular de los países latinoamericanos, y por ende, en México, "a partir del diseño, implementación y evaluación de políticas y programas sociales, se presentan dos objetivos: reemplazar el viejo paradigma del seguro social y no interrumpir el funcionamiento del mercado" (Barba, 2004, p. 36).

> *… cada tipo como escalones de bienestar regional que descienden gradualmente en términos de indicadores de: empleo formal, desarrollo social y desarrollo humano; niveles de gasto social; cobertura del seguro social, así como de los servicios básicos, intermedios y altos en materia de salud y educación (…) Puede decirse que mientras la homogeneidad etnocultural disminuye en esos tres tipos de regímenes, diversos indicadores tienden a subir, particularmente aquellos que miden: la pobreza, la desigualdad, el carácter regresivo de los sistemas de seguridad social, la informalidad del empleo y la precariedad laboral (Barba, 2004, p. 36).*

Ahora bien, el nuevo paradigma de bienestar latinoamericano es producto de la construcción gradual compuesto por las recomendaciones del BM y el BID en el que, se le atribuye al mercado una función esencial en la generación y distribución de riqueza, ingresos y bienestar, y por ende al Estado como "*garante de la estabilidad macroeconómica y por la subordinación de la política social a la disciplina fiscal y presupuestal*". En el análisis de permite destacar cuatro etapas en la nueva agenda social propuesta (Barba):

- Años ochenta cuyos elementos distintivos eran: 1) la promoción del crecimiento económico como el factor crucial para superar la pobreza, 2) la reducción del gasto social y la búsqueda del aumento de su productividad en términos de costo-beneficio.
- A principios de los años noventa: el papel central conferido a la inversión en capital humano para mejorar la capacidad de los pobres para acceder a oportunidades de empleo con mayor calidad.

- Después de la crisis mexicana de 1994 y se caracterizó por: la búsqueda de gobernabilidad, entendida como la capacidad gubernamental para controlar política e institucionalmente los procesos de reforma.
- La más reciente comprende la conclusión del siglo XX y el despuntar del XXI, y sus elementos más destacables son: la necesidad de construir redes de seguridad anticíclicas para proteger a los más vulnerables ante las crisis económicas y las catástrofes naturales (2004, pp. 46-47).

Por lo que respecta al régimen de bienestar mexicano, debemos considerar la política social desarrollada por un periodo que comprende desde promulgación de la Constitución de 1917 a la crisis de 1982, para comprender el objetivo de la Constitución en los siguientes periodos: a) La creación de una arena sociopolítica, entre 1917 y 1940 (fase de constitución de la política social posrevolucionaria) que contaba con un Estado paternalista., b) La construcción de un sistema socioeconómico, que abarca de 1940 a 1982 y corresponde a la articulación de la política social y el modelo ISI. Su régimen de bienestar se producida por una doble racionalidad: 1) mantener control social y legitimar el régimen político autoritario y, 2) respaldar el proyecto de industrialización; conduciendo a una fragmentación de la sociedad, c) la crisis y reforma del régimen de bienestar (Barba, 2004).

Después de la crisis económica que puso punto final al modelo ISI en 1982, hubo profundos cambios en el régimen de bienestar, el Estado se convirtió en un motor de reformas, y el autoritarismo las permitió a un ritmo acelerado, las reformas sociales se pueden dividir en los momentos significativos:

- La reforma social durante el periodo salinista1989 y 1994: La descentralización de los sistemas de salud y educativo, aunque limitada, fue un elemento importante, pero estuvo marcada por grandes ambigüedades ya que la toma de decisiones y los recursos financieros continuaron concentrados en las instancias federales.
- La reforma social durante el periodo zedillista: Tras la crisis de 1994-1995 se acentuó el proceso de residualización y deslocalización del régimen de bienestar mexicano, se optó por el reemplazo del papel central de los fondos de inversión social en la estrategia de reducción de la pobreza; el nuevo lugar de privilegio le correspondió a los programas de dotación de capital humano. La otra figura central de la nueva estrategia fue la reforma del sistema pensionario del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para incrementar la capacidad de ahorro interno de la economía mexicana.
- La reforma foxista: La estrategia para el combate a la pobreza llamada "contigo" en la que desde el ámbito discursivo de admiten las dimensiones de la pobreza, y se hace hincapié en áreas de acción pública y programas que constituyen importantes avances hacia procesos de cobertura universal en servicios de salud y educación, "*sin derechos y titularidades sociales adicionales, se suman a las herencias de otros sexenios que continúan vigentes, aunque algunas veces con otros nombres*" (Barba, 2004).

Como se vio, las políticas sociales cumplen una función del Estado, sin embargo, estas a su vez tienden a re-mercantilizar los bienes y servicios sociales y con ello, el Estado se ve limitado ante la implementación de programas sociales que permitan hacer eficaz su papel de compensación distributiva. Hablar de políticas sociales en un Estado neoliberal como ya mencionó implica el detrimento de las bases de un Estado de bienestar generalizado, es decir, accesible a toda la

población. De esta manera, el Estado mexicano al formar parte de esta dinámica de mercado neoliberal opta por una sociedad de mercado que fundamenta su sobrevivencia en el ingreso, es decir, aquella inminente relación entre el empleo y su remuneración, y de esto depende si puede acceder a los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades humanas o bien, si requiere su acceso gratuito.

Dentro de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades humanas están: alimentación, vivienda, salud, educación, entre otros, estos aspectos mejoran la calidad de vida de las personas si su acceso es eficaz, sin embargo, si consideramos un modelo económico que está en constante funcionamiento es muy difícil contrarrestarlo o detenerlo, por ello, existen sectores de la población que se quedan con un grado de marginación respecto de otras, es decir, no les es fácil acceder a oportunidades de empleo, y su condición socioeconómica va en detrimento, de esta manera, llegamos a la pobreza como condición de las personas que les impide simplemente tener un estado de bienestar o acceso a bienes y servicios básicos, al respecto, Vázquez considera que,

> *…la estrategia neoliberal no sólo ha agravado al extremo las manifestaciones económicas de la pobreza, sino que la ha constituido de hecho en un fenómeno mucho más amplio y complejo que se proyecta sobre el conjunto de la vida social, a partir de diferenciaciones crecientes entre los que podría llamarse el mundo de los pobres y el mundo de los ricos… (2001, p. 150).*

Con motivo de la pobreza se han creado estrategias desde las políticas públicas que permitan combatirla, mayormente este problema social se asocia con la distinción por su ubicación geográfica, es decir, lo rural y lo urbano, o bien, el acceso a los bienes y servicios básicos, entre otros, las condiciones socioeconómicas, lo que considero importante resaltar es que la pobreza por sí sola produce otros problemas como la marginación, la desigualdad y la discriminación, lo que Vázquez llama "círculo de la pobreza" no es otra que las dificultades a las que se ve inmersa una parte de la población, así es como "se trata no sólo de una pobreza heredada, sino también de un proceso activo de empobrecimiento, la misma pobreza genera causas y relaciones de circularidad que la prolongan y profundizan" (2001, p. 134).

Sin embargo, si a pesar de la falta de oportunidades para que todos podamos entrar en esta dinámica de mercado el Estado no lleva a cabo sus funciones, el incremento de la pobreza sería insostenible, para lo cual, el Estado mediante las políticas sociales optó por poner en marcha programas sociales para los pobres, así, en el gobierno implementó el programa social denominado PRONASOL, este programa tuvo como objetivo principal la atención en la detección de la pobreza, mediante formas e instrumentos que permitieran la reconsideración en la relación que existía entre el Estado y la sociedad, además de focalizar a los grupos vulnerables como pobres y marginados. Asimismo, este programa contaba con objetivos que detectaran las diferentes formas de pobreza en México, por ello, se agruparon y enfocaron en tres vertientes:

- Bienestar social (salud, alimentación educación, vivienda, ser- vicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra)
- Programas productivos (agropecuarios, agroindustriales, piscícolas, extractivos y microindustriales)
- Programas para el desarrollo regional (infraestructura y programas de desarrollo en zonas específicas). 2001).

Además de cuatro principios básicos que permitieran su puesta en práctica: 1) respeto a la iniciativa y formas de organización de las comunidades; 2) impulso a la participación de los beneficiarios en la decisión, la ejecución, la vigilancia, la evaluación y, en su caso, el mantenimiento de la obra o proyecto productivo; 3) corresponsabilidad; y 4) manejo honesto y transparente de los recursos (Gordon; 1996). El objetivo de este programa era brindar en dinero o en especie a las personas que acreditaran mediante un trámite en sus comunidades que se encontraban en condición de pobreza o bien, que requerían el recurso para satisfacer sus necesidades esenciales, pero, además, el PRONASOL fue fuente de empleos temporales que permitieron la posibilidad de mejora en la calidad de vida de las personas, con ello, contribuyó como una forma de hacer frente a los efectos que habían surgido de la política económica, a pesar de ello, dicho programa no logró su fin para el que se presumía fue creado, ya que se desvió su esencia y objetivo, y posteriormente este programa servía como condicionante de votos, o bien, sirvió para comprar votos a favor de la derecha, mismo que permitirían su legitimación al poder y con ello, dar continuidad a la política neoliberal, para Denise Dresser:

> *El PRONASOL, indudablemente alivia algo del daño hecho por la depresión económica pero no atiende las causas estructurales de la pobreza. Un ataque frontal a la pobreza traería consigo políticas macroeconómicas enfocadas a la creación de empleos y la elevación del ingreso. La actual dirección de la economía política de México, no obstante, indica que la elección publica favorece cada vez más la eficiencia a expensas de la redistribución (cit. en: Vázquez, 2001, p. 142-143).*

Sin duda, con el solo hecho de instrumentar programas sociales creados en un principio para atender una causa y posteriormente obtener un beneficio de éste, no soluciona el problema de la pobreza. Después el programa se transforma y su nueva denominación es "PROGRESA" instrumentado a partir del gobierno de Zedillo. En esencia, las modificaciones que tuvo este programa se centran en el cambio de criterios de focalización, es decir, sus destinatarios serian prioritariamente las personas que se encontraban en condición de pobreza extrema.

Posteriormente, en el gobierno de Vicente Fox y Felipe Calderón se denominó "OPORTUNIDADES", para finalmente convertirse en: "PROSPERA", denominación adquirida en el gobierno anterior (2012-2018), los cambios de gobierno han sido clave en el entendimiento de las modificaciones que han tenido estos programas, sin embargo, vale la pena contrastar la eficacia de estos en la reducción de la pobreza en México.

Es importante considerar en este sentido que, a pesar de la existencia histórica de estos programas sociales, la pobreza sigue vigente. Si consideramos que es evidente que el Estado del bienestar no puede ser alcanzado cuando es el Estado quien limita su responsabilidad, no garantiza derechos sociales que permitan la disminución de la pobreza, y donde a pesar de los años que se implementa un programa social no se logra ver resultados que favorezcan el detrimento de la pobreza, podríamos hablar de la pobreza como consecuencias no visibles que derivan o surgen del mismo funcionamiento de las estructuras, en este caso, del sistema económico que lleva consigo el modelo neoliberal, y por tanto, habla de la pobreza en términos de la violencia estructural.

VIOLENCIA ESTRUCTURAL, POBREZA Y PROGRAMAS SOCIALES

Abordar el problema de la violencia desde hace algunos años ha dejado de relacionarse solamente al hecho de que ésta se vea reflejada de manera directa en actos violentos, directos, físicos,

verbales, etc., sin embargo, que existen otros tipos de violencia, los cuales no podemos observar sino hasta las consecuencias, todo esto se contrapone a un Estado que reconoce principios como la igualdad, la libertad y la justicia.

Por lo anterior, la "igualdad" de acuerdo con Lederach se "*cualifica a la justicia y la interdependencia: aquella en la que todos participan como iguales (…) La igualdad (…) traduce la justicia en términos de poder repartido, recursos y realizar los objetivos, y en las decisiones que lo acompañan*" (2000, p. 62), de tal manera, que una sociedad igualitaria, no deberían existir distinciones en el acceso en tanto a las oportunidades como el acceso a los bienes y servicios, por tanto, no solo se trata de un Estado desigual, sino injusto. Ahora bien, el Estado quien debe instrumentar acciones que le permitan combatir la pobreza y generar un país igualitario y justo, debemos también conocer cuáles son esas necesidades que contribuyen a lo que Johan Galtung llama "realización humana fundamental", para ello Lederach (2000, p. 83) las sintetiza de la siguiente manera:

- La comida: fisiológicamente nos hace falta consumir una serie de elementos sin los cuales no podemos sobrevivir, estos son los alimentos, el agua y el aire.
- El vestido/techo: esto se refiere a la necesidad de adaptarnos y protegernos de clima en que vivimos.
- La salud. A pesar de que tenemos los dos anteriores, pueden manifestarse en nuestros cuerpos enfermedades y dolencias que se han se curar.
- La comunidad. Los tres anteriores se referían al aspecto físico de la vida humana, esto se refiere a las necesidades sociales y psicológicas para la vida humana. Comunidad se refiere a la necesidad de tener relaciones, amor, compartir con otros, etc.
- La educación. Está relacionada con la necesidad de cultura, y de poder reflexionar, de manera creativa y crítica sobre ella. (Galtung, 2000, p. 83)

Estas necesidades mayormente concuerdan con los fines para los que se crean las políticas sociales y como su instrumento de aplicación para sus fines; los programas sociales, luego entonces, el daño o la lesión que se provoca no tiene un actor en particular ya que solo podemos ver la pobreza como tal, así, es como hablamos de que la pobreza es producto de un tipo de violencia; la violencia estructural. A diferencia de la violencia directa que podemos ver, en esta no podemos ver sino sus consecuencias, y por estas se comprueba, ya que no hay intención solo consecuencias (Lederach, 2000).

Ahora bien, respecto a la pobreza es importante considerar que se puede hablar de pobreza en sus diferentes modalidades, por ello, no solo nos referimos a la pobreza en un solo aspecto, sino que, por su diversidad de nociones, hablamos de pobrezas, al respecto lo siguiente:

> *La diversidad de aspectos en los que se manifiesta la pobreza ha llevado a la necesidad de hablar no sólo de la pobreza en general, sino de pobrezas específicas: pobreza de ingresos, pobreza urbana/rural, pobreza educativa, pobreza de servicios de salud, pobreza de seguridad social, pobreza de vivienda, feminización de la pobreza, etc. y a elaborar estudios que describen la evolución y características que asume cada una de las pobrezas específicas (Vázquez, 2001, p. 135).*

Lo anterior, denota no solo que no se ha llevado a cabo la función de las políticas sociales como debe ser, sino que el mismo modelo neoliberal las limita, evita su eficacia y promueve la

reproducción de desigualdades en niveles muy elevados, y, por ende, la pobreza seguirá existiendo como una forma de violencia estructural.

AUSTERIDAD REPUBLICANA EN LA 4T

Con la llegada histórica del gobierno de AMLO por el partido de Morena a finales del 2018 con la promesa de iniciar con lo que llamó la Cuarta Transformación (4T) como uno de los ideales más importantes ante los excesos y abusos y la manera en que se habían manejado las finanzas públicas en sexenios previos, estableció la llamada "Austeridad Republicana", contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024:

No al gobierno rico con pueblo pobre: Los robos monumentales de recursos públicos fueron acompañados por el dispendio, la suntuosidad y la frivolidad a expensas del erario y los gobernantes enriquecidos han sido la insultante contraparte de la pobreza de millones. El saqueo del presupuesto y los lujos faraónicos de los altos funcionarios consumieron los recursos que debieron emplearse en el cumplimiento de las obligaciones del Estado para con la población, particularmente con los más desposeídos, y en poner fin a los dispendios con una política de austeridad republicana.

Economía para el bienestar: El objetivo de la política económica no es producir cifras y estadísticas armoniosas sino generar bienestar para la población. Los macroindicadores son un instrumento de medición, no un fin en sí. Retomaremos el camino del crecimiento con austeridad y sin corrupción, disciplina fiscal, cese del endeudamiento, respeto a las decisiones autónomas del Banco de México, creación de empleos, fortalecimiento del mercado interno, impulso al agro, a la investigación, la ciencia y la educación. (DOF, 2019a).

Fue en noviembre de 2019 de aprobó la Ley Federal de austeridad Republicana (DOF, 2019b) que estableció una forma de contracorriente al modelo neoliberal, el contenido de esta disposición normativa tiene como objetivo principal el de "regular y normar las medidas de austeridad que deberán observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez" (DOF, 2019b), para efectos de la presente ley se entenderá como austeridad republicana una conducta obligada a acatar de conformidad con el orden jurídico las disposiciones para combatir la desigualdad social, la corrupción, avaricia y despilfarro de bienes y recursos nacionales, para lo cual, procura una administración eficiente, eficaz, económica, transparente, y honrada con el fin de satisfacer a los objetivos destinados.

En general, otras medidas tomadas por la presente ley son la reducción del gasto público la limitación de los gastos innecesarios y superfluos en el gobierno, el combate a la corrupción través de eliminar prácticas corruptas en la administración pública federal, cuestiones relativas al fomento de la transparencia en el uso de los recursos públicos que permitan mejorar la eficiencia de la gestión gubernamental y, la redistribución y reasignación de recursos ahorrados a programas sociales y proyectos prioritario (DOF, 2019b).

Se prohíbe el uso de recursos públicos para gastos que no sean esenciales, como la compra de vehículos de lujo, remodelaciones innecesarias de oficinas y eventos suntuarios, y establece restricciones estrictas en el uso de fondos públicos para viajes, viáticos y otras erogaciones similares, promoviendo el uso de tecnologías de comunicación para reuniones y eventos, además

establece que ningún servidor público puede ganar más que el presidente de la República, elimina bonos y prestaciones como una forma de reducción significativa de los bonos, compensaciones y prestaciones adicionales para altos funcionarios públicos (DOF, 2019b).

Busca una implementación más rigurosa de procesos para la contratación de servicios y adquisición de bienes, además de auditorías y revisiones de contratos existentes para detectar y corregir irregularidades o abusos, que permitan proveer un uso eficiente y racional de los recursos materiales y servicios contratados por el gobierno, a través de mecanismos para centralizar las compras gubernamentales y obtener mejores precios y condiciones. Indica también que los recursos ahorrados se destinen a programas sociales prioritarios y proyectos de infraestructura fundamentales para el desarrollo del país, con lo cual, se busca una reorientación de recursos hacia programas de bienestar, educación, salud y otros sectores estratégicos para el desarrollo social y económico (DOF, 2019).

Para su debido cumplimiento se crea la Comisión Nacional de Austeridad Republicana encargada de supervisar y garantizar su cumplimiento en todas las dependencias del gobierno federal, así como la creación de órganos internos de control en las diversas entidades gubernamentales para asegurar la correcta aplicación de las medidas de austeridad, para ello, obliga a presentar informes periódicos sobre el cumplimiento de la ley y los ahorros generados y facilitar el acceso de la ciudadanía a la información sobre el uso de recursos públicos y los resultados de las medidas de austeridad (DOF, 2019b). De los impactos positivos vistos en el presente gobierno podemos ver un ahorro considerable de recursos que se han destinado a programas sociales, en un estudio por Oliva & Serrano consideran la Ley de Austeridad Republicana está ahorrando al año 200 mil millones de pesos del erario[2], lo que representa el 3.2 % del PEF total en 2018, además,

Estos 200 mil millones de pesos se han agrupado en 9 tipos de gasto: el 30 % del ahorro se concentra en gasto asociados a uso de combustibles, 24 % beneficios laborales extraordinarios altamente concentrado en los funcionarios de alto rango (ej. aguinaldos, pagas extras, etc.) y un 14 % del ahorro proviene de menos contratación de servicios que no afectan al funcionamiento eficiente de la administración pública. También se ha identificado que el 9 % del ahorro se dio en gastos administrativos, por exceso de burocracia (2023).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de esta ley, el recorte de gastos no implicó el recorte de derechos y programas sociales, sino que la protección a la población mexicana entre 2018 y 2022 incrementó en 26 %, de acuerdo con las cifras obtenidas por CELAG, los rubros principales en los que aumentaron fueron: 31 % en el gasto en pensiones y jubilaciones, 32 % de las transferencias para cubrir pensiones (subsidios a las pensiones), 52 % en gastos de construcción de obras para el abastecimiento de agua, petróleo, gas, electricidad y telecomunicaciones, y 77 % en los subsidios para capacitación y becas. En tanto que se han generado ahorros significativos que se han destinado a programas sociales y proyectos prioritarios y la redistribución de recursos hacia sectores clave para el desarrollo social y económico del país.

[2] 53% menos en viáticos a servidores públicos por funciones oficiales, 100 % en algunos tipos de dietas, 60 % en servicios integrales en el extranjero para servidores públicos por funciones oficiales, 50 % en pasajes aéreos, 88 % en vehículos y equipo terrestres, destinados a servidores públicos, 84 % de reducción en congresos y convenciones, 55 % en servicios de telefonía celular, 76 % en la difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales y 36 % de reducción del gasto en información en medios masivos derivada de operaciones de las instituciones (*Oliva & Serrano, 2023).*

Sin embargo, algunos críticos argumentan que la austeridad excesiva podría llevar a una subinversión en áreas importantes como la infraestructura y la capacidad administrativa del gobierno, que las reducciones salariales y la eliminación de prestaciones han generado descontento entre los empleados públicos y podrían afectar la moral y la eficiencia laboral, por lo que el desafío recape en mantener un equilibrio adecuado entre la reducción del gasto y la funcionalidad eficiente de la administración pública.

DESARROLLO HUMANO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA 4T

El Desarrollo Humano se centra en los habitantes -no resta importancia al aspecto del crecimiento económico- sin embargo, se enfoca en su población y en las posibilidades que estos tienen para elegir un estilo de vida que les permita "realizar a plenitud su potencial como seres humanos". El índice de Desarrollo Humano México tiene por objetivo comprender el progreso social mediante indicadores que permitan conocer la condición real del derecho fundamental a tener una vida saludable, creativa y digna. La medición de tres componentes importantes: índice de salud, índice de educación e índice de ingreso como referentes que permitan conocer el progreso de cada entidad, y con base en los resultados obtenidos instrumentar mecanismo que atiendan las áreas de oportunidad con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas. Al respecto, Vázquez dice lo siguiente: Desde la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se indicaron los aspectos de la redefinición de la política social, cuyo eje sería ahora la descentralización, a través de acuerdos entre los gobiernos de los estados, los municipios y diversas organizaciones sociales, supervisados y normados por el gobierno federal, para realizar programas focalizados a la población en pobreza extrema (2001, 144).

Ahora bien, es importante considerar para la construcción de una política aquellos indicadores que permitan que su contenido y aplicación garantice su eficacia, de esta manera, en primer lugar, para hacer frente a las violencias debemos contrarrestar con la paz, o bien, los estudios para la paz, desde esta visión las diferentes teorías nos deben brindar herramientas hacia como conducirnos y los valores que debemos considerar para ello, de acuerdo con Galtung "El estudio sobre la paz es básicamente ciencia social. Cuando este estudio se aplica a las relaciones internacionales, por ejemplo, emerge exactamente como tal de las relaciones internacionales" (1993, p. 18), los diferentes enfoques se relacionan mutuamente y establecer conexiones entre sí, como se puede ver en el siguiente esquema:



Fuente: Galtung (1993, p. 18)

Lo anterior, aplicado a la creación de una política social que contribuya al desarrollo humano, nos permite considerar nuestro entorno como un todo, es decir, aquello que puede ser o no observado, como sucede en la violencia estructural podemos solo observar las consecuencias del funcionamiento de una estructura, es decir, la pobreza.

Las teorías en lo previsto (lo que sucede según la teoría, lo cual puede implicar o no un elemento de predicción) y lo imprevisto; por último, los valores dividen el mundo en lo deseado y lo rechazado. La lógica del empirismo ajusta a las teorías para que lo observado sea previsto y lo imprevisto no se observe. La lógica del criticismo ajusta la realidad para que en el futuro los datos observados sean deseados y lo rechazado no se observe. Nada de esto es nuevo, los médicos, arquitectos e ingenieros han venido haciendo esto mismo durante siglos (Galtung, 1993).
Una vez que desde la investigación para la paz se consideran elementos que nos permitan ampliar nuestros horizontes de las violencias (sus causas e implicaciones), es importante, desde esta perspectiva abordar el aspecto del desarrollo humano, como ya se mencionó el IDH no enfatiza en lo económico, sin embargo, la economía permea las relaciones sociales y humanas, de tal manera que está presente en diversos aspectos de la vida diaria, genera modificaciones en el aspecto financiero de los países, el estado de bienestar entra en crisis y las forma de producción se ven afectadas por las tecnologías y empresas que invaden la posibilidad de desarrollo desde las personas. Esta forma de expansión del modelo económico genera, además, desequilibrios y falta de estabilidad en la sociedad.

Sin embargo, el Estado como garante de los derechos humanos y fundamentales debe centrar sus políticas sociales con el objetivo de satisfacer las necesidades humanas, sustentadas en:

> *… la autodependencia y articulaciones orgánicas como pilares del Desarrollo a Escala Humana" mediante una base sólida que permita "lograr la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo es, entre otras cosas, un problema a escala; porque no hay protagonismo posible en sistemas gigantísticos organizados jerárquicamente desde arriba hacia abajo (Max-Neef, 2006, p. 30).*

La Escala Humana que refiere Max-Neef implica la puesta en práctica de la democracia[3], es decir, que mediante sus mecanismos de participación se logre revertir el efecto de la estructura que va de arriba hacia abajo, con un objetivo transformador más congruente ante la posibilidad de estimular a la población con soluciones innovadoras y creativas que les permitan consolidar sus aspiraciones, sin privarles de su participación social y sin ser objeto de presión política, esta estrategia podría aminorar los efectos de la dinámica mercantil que actualmente predomina en el mundo, al combinar "procesos de desconcentración económica, descentralización política, fortalecimiento de fortalecimiento de instituciones auténticamente democráticas y autónomas creciente de los movimientos sociales emergentes" (2006, pp. 30-32).

Con lo anterior, podemos siguiendo a este mismo autor, reconceptualizar a la pobreza y salir de la definición tradicional que implica una visión economista, y con ello, hablar de pobreza desde sus distintas concepciones, es decir, la pobreza de subsistencia (debido a la alimentación y abrigo insuficientes): de protección (debido a sistemas de salud insuficientes, a la violencia, la carrera armamentista, etc.); de afecto (debido al autoritarismo, la opresión, las relaciones de explotación

[3] "Con la aplicación real de las características de la democracia es posible fortalecer la seguridad pública, ya que las instituciones democráticas contrarrestan la cultura antidemocrática de la violencia…"(Ordóñez, 2021, p. 721).

con el medio ambiente natural, etc.); de entendimiento (debido a la deficiente calidad de la educación); de participación (debido a la marginación y discriminación de las mujeres, niños y minorías); de identidad (debido a la imposición de valores extraños a culturas locales y regionales, emigración forzada, exilio político, etc.) y así sucesivamente (2006, p. 43).

Lo anterior, con el objetivo de tener mayor claridad por un lado, en la concepción de pobreza y que por ende, exista un redireccionamiento de las políticas sociales a fin de disminuir mediante éstas los efectos del modelo neoliberal, y por otro, evitar el enfoque de lo meramente económico al momento de diseñar e instrumentar una política social asistencialista, ya que considero que lejos de salir del problema se mantiene, es decir, mientras algunos salen de esta situación otros entran, por no contar con mayores oportunidades de desarrollo, o bien, estás son limitadas, por ejemplo aquellas limitaciones ideológicas que impiden el progreso de las personas, la concepción que se tiene de culpar a quienes se encuentran en esta condición es un factor que promueve la desigualdad y la marginación, Tortosa refiere que,

> *El liberalismo favorece una idea del pobre como alguien que, por no haber trabajado suficientemente, recibe el "castigo" de la pobreza. Lo único que puede hacerse en tal caso (ésa fue la política de Reagan) es disminuir al máximo las ayudas para que el pobre reaccione. por su parte, el rico, el héroe, lo es por su esfuerzo, por su trabajo infatigable y duro. El marxismo, en cambio piensa que la pobreza (y la riqueza) es un hecho estructural, basado en la explotación, de modo que, si se suprime ésta (por ejemplo, mediante la supresión de la propiedad privada de los ricos), desaparecerá aquélla (1992, pp. 84-85).*

Cambiar en tanto se pueda, la idea que se tiene y esto de igual manera con políticas sociales que permitan promover la convivencia e interacción de los distintos sectores de la población hacia un lado más humano que permita concientizar de la necesidad de inclusión social para así aminorar la discriminación, marginación y pobreza como consecuencias de una política económica imperante en un Estado.

Ahora bien en un antes y ahora, de las políticas sociales encaminadas a la atención de la pobreza en particular, el programa PROSPERA decretado a partir del 5 de septiembre del 2014, en sustitución del programa "OPORTUNIDADES", estaba a cargo de la SEDESOL, y recientemente los programas del Bienestar de la 4T, y su objetivo era instrumentar mediante acciones en apoyo a las familias en condición de pobreza, ingreso y gasto y así satisfacer sus necesidades de alimentación, salud y educación, de acuerdo con el último censo de población organizado por el INEGI (2020), somos 126,014,024 millones de mexicano, de los cuales, de acuerdo con el CONEVAL respecto de los años 2008 y 2018 se han obtenido los siguientes resultados:

Tabla 1: Medición de la pobreza 2022.

Indicadores	Porcentaje				Millones de personas				Carencias promedio			
	2016	2018	2020	2022*	2016	2018	2020	2022*	2016	2018	2020	2022*
Pobreza												
Población en situación de pobreza	43.2	41.9	43.9	36.3	52.2	51.9	55.7	46.8	2.2	2.3	2.4	2.6
Población en situación de pobreza moderada	36.0	34.9	35.4	29.3	43.5	43.2	44.9	37.7	2.0	2.0	2.1	2.3
Población en situación de pobreza extrema	7.2	7.0	8.5	7.1	8.7	8.7	10.8	9.1	3.6	3.6	3.6	3.8
Población vulnerable por carencias sociales	25.3	26.4	23.7	29.4	30.5	32.7	30.0	37.9	1.8	1.8	1.9	2.0
Población vulnerable por ingresos	7.6	8.0	8.9	7.2	9.1	9.9	11.2	9.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	24.0	23.7	23.5	27.1	28.9	29.3	29.8	34.9	0.0	0.0	0.0	0.0
Privación social												
Población con al menos una carencia social	68.5	68.3	67.6	65.7	82.7	84.6	85.7	84.7	2.1	2.1	2.2	2.3
Población con al menos tres carencias sociales	20.0	20.2	23.0	24.9	24.2	25.0	29.2	32.1	3.5	3.5	3.5	3.6
Indicadores de carencia social												
Rezago educativo	18.5	19.0	19.2	19.4	22.3	23.5	24.4	25.1	2.7	2.8	2.8	3.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	15.6	16.2	28.2	39.1	18.8	20.1	35.7	50.4	2.7	2.7	2.8	2.9
Carencia por acceso a la seguridad social	54.1	53.5	52.0	50.2	65.4	66.2	66.0	64.7	2.3	2.3	2.5	2.6
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	12.0	11.0	9.3	9.1	14.5	13.6	11.8	11.7	3.1	3.2	3.4	3.6
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	19.6	17.9	17.8	23.1	24.3	22.7	22.9	3.0	3.0	3.1	3.3
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	21.9	22.2	22.5	18.2	26.5	27.5	28.6	23.4	2.6	2.6	2.7	2.9
Bienestar económico												
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	14.9	14.0	17.2	12.1	18.0	17.3	21.9	15.5	2.5	2.5	2.5	2.9
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	50.8	49.9	52.8	43.5	61.3	61.8	66.9	56.1	1.9	1.9	2.0	2.2

Fuente: CONEVAL (2018).

Con lo anterior, podemos evidenciar que si bien, existe una reducción de la población en situación de pobreza, y que con ello se podría considerar que los programas sociales instrumentados al momento han tenido variaciones por año y desde luego de acuerdo con la política empleada, es necesario considerar que un Estado democrático debe ser inclusivo y no puede omitir a quienes permanecen en esa condición, se sigue a pesar de los modelos de política social teniendo como asignatura pendiente el combate a la pobreza y a otros problemas sociales, además de cambiar el paradigma tradicional asistencialista que permitan a los seres humanos mejorar sus condiciones con base en la instrumentación de medida que le permitan conocer sus habilidades propias de desarrollo, así como mejorar las condiciones de sus espacios y su preparación desde las comunidades. Ya que, con base en los indicadores del CONEVAL en el 2018 respecto al acceso a la alimentación se tiene un aumento a 25.5 millones de personas respecto a 2008 con 24.3 millones de personas, con ello, es importante considerar la atención a sus medios de producción de alimentos, es decir, tal vez brindar mayor atención al campo. A pesar de que es importante considerar el aumento de la población, las políticas sociales implementadas deben considerar el crecimiento demográfico.

Actualmente, entre distintos programas se cuenta con una variedad de becas destinadas a la población joven, pero existe una en particular que es la que ha dado mayor cobertura a la población en México, se llama: "Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica", se trata de un ingreso otorgado a las familias que les permitan contribuir a su bienestar social, tiene como población objeto a aquellas familias que se encuentran en condición de pobreza y que sus integrantes sean menores de 15 años y cursando el nivel básico escolar, se les otorga un monto de $800 pesos mensuales que son otorgados bimestralmente durante el ciclo escolar (10 meses), este pago se entrega a la madre, padre o tutor del estudiante a través de una tarjeta bancaria. El programa ha sido implementado por el Gobierno de México y es destinado a la población, en particular a las familias con necesidades económicas, y que sirva como apoyo a aquella que tiene integrantes cursado la educación básica con el objetivo de evitar el abandono escolar. Con lo anterior, de pueden destacar dos aspectos: se continua con la tradición de brindar recursos

económicos como ayuda para satisfacer sus necesidades alimentarias y, segundo, en este caso particular la condición es que se tenga a algún integrante en condición de estudiante del nivel básico, con ello, se pretende disminuir el abandono de sus estudios, aunque hace falta quizá reconsiderar las políticas sociales implementadas con todo lo que ya se mencionó, es decir, mediante mecanismos que impliquen una verdadera inclusión social y participación ciudadana.

CONCLUSIÓN

El Estado mexicano ha contado hasta el sexenio pasado con programas sociales que han tratado de garantizar algunas de las funciones del Estado en relación con sus gobernados, por ello, en atención a uno de los problemas sociales que ha persistidos por décadas: la pobreza, los programas sociales han sido implementados para atender esta problemática, sin embargo, dadas las características de las políticas públicas que derivan de un modelo neoliberal aplicable a un estado, por ende, se trata de un Estado neoliberal como el nuestro, que si bien, cuenta con principios rectores que "deben" promover la igualdad y la justicia, esto no se cumplen cabalmente, ya que si bien los programas sociales contribuyen al acceso a los recursos en las personas en condición de pobreza no ha permitido lograr un país justo y en condiciones de igualdad, ya que la aun existente pobreza genera a su vez, desigualdad y marginación, y es por ello, que en este sector vulnerable es donde se pueden ver las consecuencias de un tipo de violencia estructural, por ello, es importante que estas política tengan un verdadero enfoque desde el desarrollo humano y desde los estudios para la paz con el objetivo de contrarrestar este tipo de violencias que se han ido reproduciendo con el tiempo, a fin de revertir los daños y por ende la pobreza generada a partir de años en fallos tanto en el diseño de las políticas sociales como de los programas destinados a atender esta problemática, además considerar en su estructuración la participación e inclusión social mediante vías democrática y de protección de los derechos humanos de las personas.

REFERENCIAS

Barba Solano, Carlos. Régimen de bienestar y reforma social en México. CEPAL, Serie Políticas sociales No. 92, Santiago de Chile, 2004.

Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica, Gobierno de México, consultada en: https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/beca-bienestar-para-las-familias-de-educacion-basica

Boltvinik, Julio y Damián Araceli (2001). La pobreza ignorada. Evolución y características" *Papeles de Población*, número 29, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

CONEVAL, Medición de la pobreza. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx

De Gortari, Hira & Zicardi, Alicia (1996). Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico: 1867-1994", en *Las políticas sociales de México en los Noventa*. Instituto Mora, UNAM, FLACSO y Plaza y Valdés. 201-234.

De la Garza Toledo, Enrique (1992). "Neoliberalismo y Estado", en: Asa Cristina Laurell (coord.) *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*. Fundación Ebert, México. pp. 59-62

Diario Oficial de la Federación (2019a). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (2019b). Ley Federal de austeridad Republicana. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR.pdf

Galtung, Johan (1993) "Los fundamentos de los Estudios para la Paz" en Rubio, Ana (ed.) *Presupuestos teóricos y éticos sobre la paz*. Granada, Universidad de Granada. Pp. 15-45

Guadarrama Chaparro, Adriana, & Ordóñez, Joaquín. (2023). El Perfil Ético Humano (PEH) y la ética del cuidado: requisitos democráticos para el regreso a clases en México ante la nueva normalidad. *Revista De La Facultad De Derecho Y Ciencias Políticas*, *53*(138), 1–21. https://doi.org/10.18566/rfdcp.v53n138.a1

Informe sobre Desarrollo Humano (2019) PNUD. https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/povertyreduction/in_depth/desarrollo-humano.html

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022). Demografía y sociedad. https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/

Lederach, John Paul (2000). El abecé de la paz y los conflictos. Educación para la paz. Madrid. Los libros de la Catarata.

Max-Neef, Manfred A. (2006) *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. España, Icaria- Antrazyt.

Montagut, Teresa (1992). *Sociología del Sistema Mundial,* Madrid, Tecnos. (3 Problemas, 4 Complejidad y 5 Componentes)

Montagut, Teresa (2000). *Política Social.* Una introducción. Barcelona, Ariel.

Oliva, Nicolás & Serrano Mancilla, Alfredo (2023). Austeridad republicana y ampliación de políticas sociales en México. (Análisis presupuestario a 4 años de AMLO. Celag Data. https://www.celag.org/austeridad-republicana-y-ampliacion-de-politicas-sociales-en-mexico-analisis-presupuestario-a-4-anos-de-amlo/

Ordóñez, Joaquín (2021, agosto). La seguridad pública mexicana y su alternativa en la vertiente no estatal del Juicio Democrático Lato Sensu. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 161, 705–732. https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/16489/17159

Tortosa, José María (1992) *Sociología del Sistema Mundial,* Madrid, Tecnos.
Vázquez Olivera, Mercedes Gabriela (2001) El modelo neoliberal en México: pobreza, polarización y reducción del espacio de la política social (tesis). FCPyS, UNAM, México.

Artículo

Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356
https://iuscomitialis.uaemex.mx
Vol. 7, núm. 13 (enero-junio 2024), pp. 201-2016
Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Derecho

La inclusión social y los derechos político-electorales de la población LGBTTTI+ en México

Social inclusion and the political-electoral rights of the LGBTTTI+ population in Mexico

Miguel Ángel Hernández Gómez
https://orcid.org/0000-0001-9898-5482
Universidad Autónoma de Guerrero, México.
13841@uagro.mx

Iván Calvario Ponce
https://orcid.org/0000-0003-0354-6634
Universidad Autónoma de Guerrero, México.
13366839@uagro.mx

José Antonio Soto Sotelo
https://orcid.org/0000-0002-2779-1119
Universidad Autónoma de Guerrero, México.
11461@uagro.mx

Resumen: El presente artículo tiene por objeto realiza un estudio socio-jurídico de tipo propositivo sobre el reconocimiento de los derechos político-electorales para las personas de la comunidad LGBTTTIQ+, camino que no ha sido fácil. Para ello se emplea el método analítico a la información recabada y el estudio detallado de casos documentados y determinantes en la inclusión de las personas LGBT+ dentro de los derechos políticos-electorales en México, se aplican técnicas de investigación de carácter documental y de recopilación de la información de diversas fuentes, lo cual permitió conocer el notorio avance respecto a la inclusión y pleno goce de los derechos político-electorales de las personas LGBTTTIQ+ en México sin omitir que aún falta extenderla a todo el país.

Palabras clave: Inclusión, derecho electoral, derechos político-electorales, LGBTTTI+, democracia.

Abstract: The purpose of this article is to carry out a socio-legal study of a propositional type on the recognition of political-electoral rights for people from the LGBTTTIQ+ community, a path that has not been easy. To do this, the analytical method is used to collect the information and the detailed study of documented and determining cases in the inclusion of LGBT+ people within the political-electoral rights in Mexico, documentary research techniques and compilation of information are applied. information from various sources, which made it possible to know the notable progress regarding the inclusion and full enjoyment of the political-electoral rights of LGBTTTIQ+ people in Mexico without omitting that it still needs to be extended to the entire country.

Recepción: 23 de marzo de 2024
Aceptación: 10 de junio de 2024

Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Key Words: Inclusion, electoral right, political-electoral rights, LGBTTTI+, democracy.

INTRODUCCIÓN

En México el camino por el reconocimiento de los derechos políticos- electorales para las personas que forman parte de la población LGBTTTIQ+ ha sido desde luego difícil, es por ello que el presente artículo es producto de un estudio socio-jurídico de tipo propositivo, con el objetivo de hacer una evaluación de cómo se encuentran estos derechos hoy en día y así visibilizar la importancia que tiene la inclusión social en México en la participación de todas las personas en la vida democrática del país.

La metodología utilizada en el desarrollo de este artículo ha sido el empleo del método analítico, que permitió el análisis de la información recabada, así como el estudio detallado de casos que fueron documentados y que han servido de precedente en la inclusión de las personas LGBT+ dentro de los derechos políticos- electorales en México. La técnica empleada fue la documental, mediante la cual, se llevó a cabo la recopilación de la información, extraída de diversas fuentes.

El presente artículo se encuentra dividido en cuatro apartados; el primero: aborda de manera particular la parte conceptual, en el que se definen los derechos políticos- electorales, la inclusión social y por supuesto, las siglas LGBTTTIQ+; En el segundo: se hace un estudio de los derechos políticos- electorales de las personas LGBT+ y su evolución en el tiempo. En ese apartado se aborda de forma especial para comprender la lucha constante por el reconocimiento y pleno ejercicio de los derechos de las personas LGBT+; en el tercer apartado, se lleva a cabo un análisis de los derechos políticos- electorales de la personas LGBT+ en la actualidad y así poder realizar una evaluación, acerca de la importancia que tiene la inclusión social frente a los derechos políticos- electorales en México; en el cuarto y último apartado; relativo a la parte conclusiva del estudio.

DERECHOS POLÍTICOS- ELECTORALES, INCLUSIÓN SOCIAL Y LGBTTTIQ+

Derechos políticos- electorales

Si bien, es importante adentrarse al mundo de la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad, para el caso que ocupa el presente tema, es más complejo, debido a la serie de términos y denominaciones que son de uso común, lo que obliga a iniciar este artículo definiendo los conceptos de mayor relevancia para el desarrollo y comprensión del presente.

Es por ello, que se parte del concepto de derechos político- electorales, a lo cual, el glosario de términos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, señala que estos, son: "Prerrogativas reconocidas exclusivamente a las y los ciudadanos, que facultan y aseguran su participación en la dirección de los asuntos públicos, incluido el derecho a votar y ser votada o votado" (Instituto Electoral del Estado de Puebla, s.f.)

A esto, el mismo Tribunal agrega "Son aquellos que en esencia conceden a su titular una participación en la formulación de la voluntad social, permiten la participación a quienes se ha conferido la ciudadanía, en la estructuración política de la comunidad social de que son integrantes y en el establecimiento de las reglas necesarias al mantenimiento del orden social"

(Instituto Electoral del Estado de Puebla, s.f.) En ese sentido, por su parte Franco Cuervo establece que son:"Conjunto de prerrogativas irrenunciables que las personas gozan para participar de manera individual o colectiva en la toma de decisiones" (Franco, 2018, pp. 189-208).

Asimismo, este autor, agrega: "Dentro del marco legal mexicano, los principales derechos políticos son votar, ser votado, derecho de reunión y de asociación política, derecho de petición, derecho a la información, libertad de expresión y libertad de imprenta, los cuales adquieren el nombre de derechos político-electorales dentro del contexto de la celebración de elecciones" (Franco, 2018, pp. 189-208). Por otro lado, Norma Inés Aguilar León, define a los derechos políticos- electorales como: "El conjunto de facultades que hacen posible la participación del ciudadano en la vida política del Estado al cual pertenece" (Aguilar, 2011).

Ahora bien, retomando elementos brindados en los anteriores conceptos, se puede afirmar que los derechos políticos- electorales son el conglomerado de derechos que se otorgan a la ciudadanía, que tienen por objeto hacer posible la participación de los individuos dentro de la vida política de un país; en el caso de México, estos se encuentran reconocidos en los diversos ordenamientos jurídicos en materia electoral y de la misma Constitución General de la República.

Inclusión social

Atendiendo al título de este artículo y tomando en cuenta que en la cotidianidad escuchamos el término *inclusión*, que muchas veces desconocemos a qué hace referencia y, sin embargo, hacemos uso del mismo, es por ello, en este apartado lo definiremos, pero para su mayor comprensión, primero se toma lo establecido por la UNESCO:

> *La inclusión es un enfoque que responde positivamente a la diversidad de las personas y a las diferencias individuales, entendiendo que la diversidad no es un problema, sino una oportunidad para el enriquecimiento de la sociedad, a través de la activa participación en la vida familiar, en la educación, en el trabajo y en general en todos los procesos sociales, culturales y en las comunidades" (Inclúyeme, s.f.).*

En lo que respecta al término inclusión, Cedeño Ángel la resalta como: "Una actitud que engloba el escuchar, dialogar, participar, cooperar, preguntar, confiar, aceptar y acoger las necesidades de la diversidad. Concretamente tiene que ver con las personas, en este caso, las personas con discapacidad, pero se refiere a las personas en toda su diversidad. El incluir implica el dejar participar y decidir a otros que no han sido tomados en cuenta" (Cedeño, 2018). Otro concepto que vale pena mencionar, es el proporcionado por Joan Subirats, quien hace un estudio detallado de la inclusión en general y, a su vez, considera que la inclusión como: "Un proceso de construcción colectiva no exenta de riesgos. En ese proceso los poderes públicos deben actuar quizás no tanto como gerentes sino especialmente como garantes, contribuyendo en lo posible en la búsqueda de autonomía, y no construyendo dependencias" (Subirats, 2018, pp. 133-142). Un punto importante mencionado por Subirats, es que al analizar a la inclusión considera de forma afirmativa:

> *Si el objetivo es construir un verdadero régimen de inclusión, ello quiere decir que debemos fomentar la participación de la sociedad, desde posiciones públicas y privadas, para conseguir un entorno de cohesión social y de bienestar social de todos sus miembros (2018, pp. 133-142).*

Después de haber analizado elementos importantes del concepto de inclusión, estamos en posibilidades de afirmar que para que el caso que nos ocupa, la inclusión social es el sentido positivo de incluir a los diversos grupos minoritarios de una sociedad en todos los ámbitos existentes, desde una perspectiva en que se tenga por objeto la búsqueda de la equidad social para todas las personas; además, hay que tomar en cuenta que, la inclusión social debe ser propiciada por todos los miembros de la sociedad.

Conceptualización de las siglas LGBTTTIQ+

Otro punto que también es indispensable definir en este apartado es precisamente el de las siglas LGBTTTTIQ+; de las cuales se sobre entiende que dentro de esa denominación se incluyen una serie de significados que no basta con quedarnos con eso, sino que se deben definir a detalle. Entonces, partiendo de lo anterior, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco nos da los conceptos de cada una de las siglas, estableciendo:

> *Lesbianas: mujeres que sienten atracción sexual por mujeres […] Gays: hombres que sienten atracción sexual por hombres […] Bisexuales: quienes se sienten atraídos sexualmente por personas de nuestro mismo sexo o género y también por personas de distinto sexo o género […] Transgénero: personas que se identifican y expresan con un género distinto al de su sexo biológico., pero no pretenden hacer modificaciones corporales al mismo […] Travesti: personas que adoptan comportamientos, vestimentas y expresiones que corresponden a un género distinto al de su sexo, sin que ello implique una orientación […] Transexuales: personas que han modificado su sexo, adquiriendo las características físicas del otro. […] Intersexual: personas que han nacido con características físicas y biológicas de ambos sexos. […] Queer: personas que construyen y manifiestan su sexualidad fuera de cualquier clasificación de género binario (Comisión de Derechos Humanos de Jalisco, 2023).*

Por otro lado, el Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) ha desarrollado su propio "Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales", en el que define a cada una de las siglas que componen el término LGBTTTIQ+; entonces, de acuerdo con lo anterior se conceptúa de la siguiente manera:

> *Lesbiana: Mujer que se siente atraída erótica y afectivamente por mujeres […] Gay: Hombre que se siente atraído erótico afectivamente hacia otro hombre […] Bisexual: Personas que sienten atracción erótica afectiva por personas de un género diferente al suyo y de su mismo género, así como de mantener relaciones íntimas y sexuales con ellas […] Transgénero: Personas que se sienten y se conciben a sí mismas como pertenecientes al género opuesto al que social y culturalmente se asigna a su sexo de nacimiento, y quienes, por lo general, sólo optan por una reasignación hormonal […] Transexual: Personas que se sienten y se conciben a sí mismas como pertenecientes al género y al sexo opuesto a los que social y culturalmente se les asigna en función de su sexo de nacimiento y pueden optar una intervención quirúrgica […] Travesti: Personas que gustan de presentar de manera transitoria o duradera una apariencia opuesta a la del género que socialmente se asigna a su sexo de nacimiento, mediante la utilización de prendas de vestir, actitudes y comportamientos […] Intersexual: El término intersexual es el adecuado para su uso, rechazando el de hermafroditismo […] Queer: Personas que además de no identificarse y rechazar el género socialmente asignado a su sexo de nacimiento, tampoco se identifican con el otro género o con alguno en particular (CONAPRED, 2016).*

En ese mismo sentido, la Asociación Brasileña de Gays, Lesbianas, Bisexuales, Travestis y Transexuales elaboraron en 2009, publican el *Manual de Comunicación LGBT*, en el que también se incorpora parte de la terminología utilizada de la siguiente manera:

> *Lesbiana: Mujer que es atraída afectiva y/o sexualmente por personas del mismo sexo/género. No precisa haber tenido, necesariamente, experiencias sexuales con otras mujeres para identificarse como lesbiana […] Gay: Es la*

> *persona que se siente atraída sexual, emocional o afectivamente por personas del mismo sexo/género […] Bisexual: "Es la persona que se relaciona afectiva y sexualmente con personas de ambos sexos/géneros. Bi es una forma reducida de hablar de personas Bisexuales […] Transexual: "Persona que tiene una identidad de género diferente del sexo que le fue descrito en el nacimiento" (ABGLT, 2009).*

Aquí vale la pena, además mencionar que de las personas transexuales pueden manifestar el deseo de someterse a intervenciones médicas y/o quirúrgicas para realizar la modificación de sus características físicas de nacimiento (inclusive genitales) a su identidad de género constituido.

> *Transgénero: Terminología empleada para describir personas que transitan entre los géneros. Son personas cuya identidad de género transciende las definiciones convencionales de la sexualidad […] Travesti: "Persona que nace con el sexo masculino o femenino, pero que tiene la identidad de género opuesta a su sexo biológico, asumiendo papeles de género diferentes de aquellos impuestos por la sociedad. (ABGLT, 2009).*

Algo importante que se puede encontrar dentro del Manual de Comunicación LGBT, en lo referente a las personas travestis es que algunas de estos tienden a realizar una serie de modificaciones en su cuerpo mediante terapias hormonales, cirugías plásticas; de esto, cabe mencionar que no necesariamente es regla general. Aquí vale la pena destacar, que a diferencia de las personas transexuales, las travestis no buscan ni desean someterse a una cirugía de redesignación de sexo.

LOS DERECHOS POLÍTICOS- ELECTORALES DE LA POBLACIÓN LGBTTTIQ+ EN MÉXICO EN EL TIEMPO

Históricamente, el comportamiento de varios grupos sexualmente diversos: LGBT+ (lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transgénero, transgénero, intersexuales) ha sido discriminado e ignorado en la sociedad. Esto se debe en gran parte a las creencias religiosas o simplemente a los prejuicios, como lo es la homofobia. Ahora bien, hablar del tema de la diversidad sexual genera mucha controversia, no solo en México, sino también en muchos países; este es un asunto que varía mucho de un país a otro, por ejemplo, desde los más protectores hasta los que prohíben constitucionalmente la discriminación basada en la orientación sexual, hasta aquellos que prevén sanciones penales para las relaciones con personas del mismo sexo.

Así, es claro que, a pesar de muchos cambios sociales, nuevos conocimientos y diversas formas de pensar, las ideologías religiosas arraigadas en el patriarcado aún prevalecen entre la humanidad, derivado de ello, en la mayoría de las sociedades se han establecido estereotipos y normas, que rigen su cultura.

Ante esta realidad, los miembros de comunidades de la diversidad sexual permanecen invisibilizados en minoría, que los llevan a convertirse en víctimas de discriminación y violencia. Esto, a criterio de Bastidas y Torrealba, es un "proceso cultural utilizado por un grupo hegemónico sobre otro grupo social, que considera minoría, sobre el cual pretende mantener la dominación y control, mediante la estereotipación, violencia y deslegitimación, logrando desarraigar su identidad ante el resto de la sociedad" (Bastida, 2014).

Tanto las luchas y los movimientos sociales de protesta desencadenados por la población LGBT+ han generado algunos logros importantes a su favor, que, por supuesto no ha sido una tarea fácil, pero que han revolucionado la vida social, política, jurídica y cultural de los países. En

el año 2011, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconoció: "Los derechos LGBT+ (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans, y otros más), e hizo un llamado a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos a documentar las leyes discriminatorias contra los sujetos LGBT+" (Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 2011).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos al adoptar el Plan Estratégico 2011-2015, consideró pertinente otorgar un trato especial a los derechos de las personas LGBTTTI, por tratarse de un grupo en situación de vulnerabilidad (OEA & CIDH, 2011) al comprobar que existía una grave y flagrante discriminación de hecho y de derecho hacia estos grupos en latinoamericanos.

Sin embargo, a pesar de décadas de lucha, los derechos de estas personas no han sido universalmente reconocidos. Por su parte, Jardim señala que aún hoy, las leyes en más de 70 países establecen a la homosexualidad como un delito y prevén sanciones para el mismo con penas que van desde el encarcelamiento hasta la pena de muerte. Se destaca entonces que los logros son, por tanto, pequeños aún, en relación con el reto que representa la búsqueda por la verdadera igualdad de derechos y oportunidades en esta comunidad. Lo anterior, es retomado por Castedo y Tombesi, al establecer, que

> *La situación de la homosexualidad difiere mucho entre países, desde los más protectores que incluyen en sus constituciones la prohibición de discriminar por orientación sexual, a los que establecen pena de muerte contra quienes mantienen relaciones con personas de su mismo sexo (2019).*

En relación con lo anterior, Vásquez y Arredondo, afirman que, para el año de 1950, existían una serie de políticas públicas, que consistían en no contratar personas homosexuales en algunos centros de trabajo. Las restricciones derivadas de las políticas públicas que les negaban a estos grupos el derecho no solo a emplearse en ciertos ámbitos, sino que también se trasladaban a otros campos, traducidos como exclusión, por supuesto, fueron bastante apoyados por los grupos tradicionalistas de los Estados Unidos (Vázquez, 2021).

Ahora bien, al transcurrir el tiempo, fue indispensable iniciar el camino jurídico en el que poco a poco se debieran crear leyes internacionales que desde luego llegaran a echar abajo estas políticas, dando paso así a una obligación para las organizaciones, en el entendido de ser cuidadosas al manejar este tipo de comportamientos que pudieran materializarse como actos discriminatorios.

En ese sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2009), considera que no es suficiente la creación de leyes que promuevan la inclusión de la población LGBT+ al mundo laboral, que claro, estas leyes vienen a proteger ante actos discriminación, pero que es necesario llevar a cabo, al mismo tiempo estrategias que tengan por objeto hacer modificaciones en las creencias y el entorno de la población en general, donde se desenvuelvan miembros LGBT.

De ahí, que múltiples empresas en el mundo han tenido que incorporar programas de inclusión laboral, tendientes a crear la necesidad de desarrollar entornos seguros en los cuales las personas puedan hablar libremente acerca de la orientación sexual. Entonces, al crearse esta tendencia, se han concretado acuerdos y por consecuente avances a nivel internacional que propician el

respeto, la búsqueda de la igualdad de género y protección de las personas LGBT contra actos de violencia en la sociedad en general.

En relación con lo anterior, es importante destacar los Principios de Yogyakarta (s.a., 2007) suscritos en Indonesia, siendo un documento en el que se establecen los derechos humanos y su aplicación en temas como la diversidad sexual e identidad de género; en su caso, un punto notorio, es la obligación primordial de los Estados de implementar los derechos humanos, con sugerencias para su cumplimiento. Por ejemplo, el principio 12 de la declaración de Yogyakarta hace énfasis en el derecho al trabajo digno, equitativo y la protección contra el desempleo y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género.

Otro principio que forma parte dentro de las iniciativas de inclusión es el 16, que hace referencia a la educación, destaca que el estado es el responsable de garantizar el trato y atención igualitaria con la finalidad de erradicar cualquier tipo de descremación debido a la preferencia sexual de las personas. En base a esto, para el año 2013 fue presentado el primer proyecto destinado exclusivamente a la orientación sexual y la identidad de género, con el fin de promover los derechos humanos, la diversidad y la igualdad laboral (OIT, 2013).

Para los casos como Europa y Estados Unidos, la diversidad sexual es reconocida oficialmente, en diversos ámbitos, es por ello, que se llevan a cabo estudios poblacionales con el objeto de cuantificar a las personas que forman parte de la comunidad LGBT+. Lo mismo pasa, con las propuestas y programas que buscan una inclusión de la diversidad sexual en las instituciones educativas, las cuales, coadyuvan en los procesos de enseñanza-aprendizaje de la población LGBT+, tomando como base fundamental, la no discriminación de las personas debido a su preferencia sexual. Entonces, para la reducción y erradicación de concebir a la heterosexualidad como algo "normal", es indispensable que con la existencia de protocolos inclusivos en términos exclusivos de equidad de género y diversidad sexual.

Ahora bien, se parte de que el ser humano tiene la necesidad de participar para considerarse importante en la sociedad y sentirse parte de esta, dentro un ejercicio de participación. Pero para que este aspecto se lleve a cabo y pueda logarse es importante que el individuo sea incluido y considerado en las actividades que le sean otorgadas, acompañadas de libertades ideológicas, que le permitan, y a su vez, pueda desempeñar la correcta toma de decisiones, tendientes a encaminarle al cumplimiento de sus responsabilidades financieras, económicas o de cualquier índole. Esto muestra que, En México, como en otros países la lucha por el otorgamiento de derechos, al igual que en otros países también ha sido un camino largo y complicado, al tratarse un grupo minoritario en situación de vulnerabilidad.

Antecedentes de casos documentados de personas LGBTTTIQ+ en la participación política en México

Ahora bien, en el caso de México, por supuesto que tenían que verse reflejadas esa serie de estrategias de carácter internacional, materializándose en el inicio de la visibilización de las personas LGBT+ y la necesidad de poder participar dentro de la vida política del país. Para ello, resulta indispensable tomar algunos casos, que se han documentado y han sido trascendentales para las personas de la comunidad LGBT+. De los casos que sembraron un precedente de personas que participaron en contiendas políticas en México, sin tener que ocultar su preferencia sexual, son los siguientes:

En el proceso electoral del año 2003, para las diputaciones federales correspondiente a un distrito del estado de Oaxaca, fue registrada por primera vez, históricamente, una candidata mujer transexual, es el caso de la indígena Muxhes Amaranta Gómez Regalado (INE, 2022), originaria del municipio de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca. El registro fue realizado por el ex partido político "México Posible"[1], registrado ante el entonces Instituto Federal Electoral.

Se debe destacar, que el hecho de ser parte de los indígenas Muxhes, no es sinónimo de pertenecer a la comunidad LGBT+. En este caso, las personas que forman parte de LGBT+, lo son únicamente, quien por su decisión personal se incorpora a esta población.

En esa misma sintonía, el caso de Diana Laura Marroquín Bayardo (Noticias Tulancingo, 2020), quien antes respondía al nombre de Juan José Marroquín Bayardo, consiguió su registro en las elecciones del año 2012, compitiendo por la diputación federal por el distrito 04, con cabecera en Tulancingo, Estado de Hidalgo por la Coalición Movimiento Progresista PT-CONVERGENCIA (Noticias Tulancingo, 2020).

Diana Laura Marroquín Bayardo, fue registrada como precandidata a gobernadora del Estado de Hidalgo, por el Partido de la Revolución Democrática, en el año de 2016. De igual manera, participó en el proceso electoral de 2018. Se convierte en un precedente importante para su Estado, por ser la primera mujer transgénero en representar a un partido político ante el Instituto Electoral del Estado de Hidalgo.

ANÁLISIS DE LOS DERECHOS POLÍTICOS- ELECTORALES DE LA POBLACIÓN LGBTTTIQ+ EN LA ACTUALIDAD

En México, en el artículo primero, párrafo quinto de la constitución política establece la prohibición de ejecutar acciones que tengan por objeto atentar contra la dignidad humana de las personas o anule los derechos y libertades de las personas debido a origen étnico o nacional, género, edad, preferencia sexual, etcétera, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, 1917). Algo cierto, que hay que tomar en cuenta es que para poder hacer efectivo dicho precepto legal, no basta que se encuentre en el ordenamiento legal mencionado. Para ello, la aplicabilidad del artículo se lleva a cabo por medio de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Diario Oficial de la Federación, 2003), que es la ley secundaria del artículo primero; asimismo, en el caso de las Entidades Federativas, cuentan leyes antidiscriminatorias, por ejemplo, la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Diario Oficial de la Federación, 2003), la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (Diario Oficial de la Federación, 2003) y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Diario Oficial de la Federación, 2003).

Con base en lo anterior, vale la pena mencionar la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, la cual, es de gran trascendencia debido a que viene a posicionar a la persona como punto central en la protección por parte del Estado mexicano, es decir, el poder público está obligado a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en toda su espera de competencia (CNDH, 2021). Esta reforma, permitió, además que fuera incluida por primera vez la prohibición de la discriminación por razón de preferencias sexuales, lo que se traduce

[1] México Posible era un partido político mexicano de existencia breve qué participó en las elecciones legislativas de 2003.

como un avance significativo en lo referente a la protección de los derechos humanos de las personas que forman parte de la comunidad LGBT+.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF, 2020) en diciembre de 2020, ordena al Instituto Nacional Electoral establecer una acción afirmativa para que, tanto a las personas con algún tipo de discapacidad, así como a integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad, como es el caso del LGBT+, les sean otorgados y garantizados sus derechos político-electorales (INE, 2020). En ese mismo sentido, el Tribunal Electoral hizo una vinculación al Congreso de la Unión para que dentro de un lapso lleve a cabo las reformas correspondientes con el fin de incorporar esas acciones afirmativas dentro de la normatividad.

Por su parte, el glosario en línea del INMUJERES establece que las acciones afirmativas (Pérez, 2020) son: "Las acciones afirmativas son políticas públicas cuyo objetivo es compensar las condiciones que discriminan a ciertos grupos sociales del ejercicio de sus derechos. Se les conoce también como "acciones positivas", "medidas positivas", "discriminación en sentido inverso" y "discriminación positiva" (INMUJERES, s.f.).

Esto en gran parte, viene a representar un avance importante, ya que, gracias a ello, se ha permitido que los grupos minoritarios hayan sido visibilizados, logrando hacer valer sus derechos políticos, accediendo a las posibilidades de ocupar puestos de representación popular en México.

Es claro que, de las conceptualizaciones que se han hecho respecto a las minorías, es pertinente mencionar un concepto dado por Soriano Díaz, quien menciona como: "la minoría como aquel "colectivo, frecuentemente de escasas dimensiones, definido por rasgos culturales innegociables –raza, lengua, religión, tradiciones, etc.– que se encuentra en una situación grave de dependencia respecto a una estructura de poder, estatal o supraestatal" (Soriano, 2000).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Organización de Naciones Unidas, 1976) en su artículo 25 establece que: "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades":

> *a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; […] b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; […] c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. (Organización de Naciones Unidas, 1976).*

Partiendo de esto, es claro que, todas las personas tienen derecho a gozar, de facto, de igualdad, de derechos y libertades. Lo interior incluye a las personas LGBT+, quienes tienen los mismos derechos a votar y ser votados, así como la garantía de participación política, que, a su vez, debe ser considerada como una de las vías |principales a través de las cuales los ciudadanos tengan la oportunidad de hacerse visibles y escuchados, exigiendo así sus derechos y poder expresar sus opiniones.

En el caso de México, se cuenta con el Instituto Nacional Electoral, que es el órgano constitucional con autonomía, encargado de llevar a cabo la organización de los procesos electorales para los puestos del orden federal, apoyado por los institutos locales electorales, quienes a su vez, tienen la obligación de organizar las elecciones de manera interna en cada

Entidad Federativa, estos específicamente para ocupar los cargos de gobernadores, diputados locales, alcaldes y jefe de gobierno, en el caso de la Ciudad de México.

Entre las funciones específicas del INE en México, que pueden ser consultadas en el portal oficial, sobresale la de salvaguardar que todas las personas gocen del pleno ejercicio de sus derechos político- electorales, así como la promoción de las obligaciones que recaen en la ciudadanía. Esto se vuelve una ardua tarea, ya que debe reconocerse la existencia de "prejuicios sociales", de los cuales emanan acciones o prácticas que se ven materializadas en discriminación directa e indirecta a los grupos en situación de vulnerabilidad (INE, s.f.).

Ahora bien, el INE como producto de las órdenes surgidas de diversas sentencias emitidas por el Tribunal Electoral, se ha visto en la necesidad de buscar los mecanismos idóneos con el objetivo de garantizar los derechos político- electorales para los sectores minoritarios, específicamente de miembros de la población LGBT+. En ese sentido, el 22 de diciembre de 2017, aprobó el Protocolo Trans que permite para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana (INE, 2017).

> *El INE aprobó el 22 de diciembre del 2017, el Protocolo Trans, el cual permite adoptar medidas para garantizar el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación a las personas trans durante las elecciones (federales, estatales y municipales) y mecanismos de participación ciudadana. El Protocolo, entre otras cosas, menciona que: "Ningún presidente o presidenta de casilla negará el derecho al voto de una persona trans cuya expresión de género no coincida con los datos de su credencial (nombre, sexo o su foto)" (INE, 2017).*

De la misma forma, se debe destacar que en el 2018 se llevó a cabo el proceso electoral más grande en la historia democrática de México, en el que el Protocolo Trans y las campañas electorales tuvieron una amplia difusión, llegando a un número considerable de ciudadanos (INE, 2018). En su caso, los institutos locales electorales también tienen funciones específicas, por ejemplo, el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM, s.f.) dentro de las funciones que desempeña, está el verificar el correcto cumplimiento de los criterios generales emitidos por el Instituto Nacional Electoral. Derivado de ello, se encuentran obligados a aplicar el Protocolo Trans, el cual, al igual que en el Estado de México, tiene vigencia y aplicabilidad en todas las entidades federativas.

Por otro lado, dentro de la recomendación general número tres, emitida por Comisión Interamericana, en el informe de violencia contra LGBT+ (OEA & CIDH, 2015), señala que las personas con preferencias sexuales diversas, son considerados como grupos de atención prioritaria, debido a que históricamente se les ha excluido, no solo en el ámbito electoral, si no, en el respeto y protección de los derechos humanos vigentes. Esto lleva, por supuesto a la urgente necesidad del diseño e implementación de políticas que tengan por objeto erradicar la estigmatización, los estereotipos y discriminación contra la población LGBT+.

Dentro de estas políticas que señaló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como urgentes, se encuentra la de adoptar medidas comprensivas tendientes a promover el respeto a los derechos humanos de la población LGBT+, así como buscar los mecanismos para lograr la aceptación por parte de la sociedad a las preferencias sexuales diversas, identidades de género y a las personas que no se ubican dentro del binario o que los cuerpos no coinciden con lo que socialmente se encuentra aceptado como sexos, es decir, hombre y mujer (OEA & CIDH, 2015).

En su caso, la Comisión Nacional de Derechos Humanos hizo un llamado enérgico a las legislaturas de las entidades federativas con la finalidad de garantizar la identidad de género a la población LGBT+ en todo el país. En ese sentido, del mismo modo, deben crearse políticas públicas que propicien el acceso a derechos como el empleo, la salud, la educación, la vivienda digna, entre otros, los cuales sean gozados libremente sin violencia, factor que los ha azotado históricamente.

El 17 de diciembre de 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la sentencia de Reconocimiento de la Identidad de Género de Personas Trans en documentos oficiales. Los temas abordados por esta sentencia fueron: "Derecho al libre desarrollo de la personalidad, derecho a la identidad personal, derecho a la vida privada, derecho a la intimidad, adecuación de documentos, acta de nacimiento, reasignación sexo genérica, reconocimiento de identidad, personas trans" (SCJN, 2017).

Casos judiciales en el Estado de Guerrero

El camino del pleno ejercicio de los derechos políticos- electorales ha sido largo y lento, pero se ha venido avanzando con el pasar de los años. El Estado de Guerrero no ha sido la excepción de las entidades federativas de las que se han conocido casos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tal es el caso de la demanda que interpuso el ciudadano Samir Daniel Ávila (TEPJF, 2021) en el que ese Tribunal conoció del asunto, desechando el recurso interpuesto por el demandante ya que no demostró su identidad como mujer.

Otro aspecto importante para la determinación del Tribunal fue que el demandante al solicitar su registro se encontraba de acuerdo "con la quinta posición, además en su registro ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC) se hizo como heterosexual hombre" (Agustín, 2021).

CONCLUSIONES

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que los derechos políticos- electorales deben ser para todas las personas, sin excepción alguna, los cuales deben ser considerados como derechos no como un privilegio; en razón de ello, de acuerdo con el artículo primero, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, 1927) el Estado se encuentra obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos; permitiendo así, el cumplimiento de los mismos. Aunque resulte una tarea difícil, a través de ello, se logra una participación inclusiva para todos y todas en la vida democrática de México.

Algo importante que hay que destacar para el alcance de la participación dentro de una democracia, es que no debe existir discriminación a la población LGBT+, siendo un grupo minoritario invisibilizado por años, trayendo como consecuencia ser el blanco de violencia derivado de los prejuicios sociales, señalados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como: "Un fenómeno social, que se dirige contra grupos sociales específicos, tales como las personas LGBT, tiene un impacto simbólico y envía un mensaje de terror generalizado a la comunidad LGBT+" (SCJN, 2014).

Por lo tanto, es clara la importancia que requiere la educación con un enfoque de respeto a las preferencias sexuales e identidades de género, para erradicar los prejuicios sociales y con ello, la discriminación a las personas LGBT+.

Más allá, de lograr ese cambio de paradigmas en la sociedad, es indispensable concebir el derecho a la no discriminación como un elemental sustancial presente en las leyes, adherido a principios fundamentales, como el de igualdad, contemplado en diversos instrumentos legales, que van desde el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta los de carácter internacional como la Declaración Universal de los Derechos HumanoS (ONU 1948). Este avance significativo de establecerse dentro de las leyes, no basta, debido a que se necesita por parte del Estado y sus instituciones la garantía de igualdad efectiva, donde se incluyan a los sectores en situación de vulnerabilidad, actuando en todo momento en base al principio pro- persona. La misma fórmula debe aplicarse a la población Lgbt+, específicamente a las personas trans, a quienes se les garantice el pleno ejercicio de su derecho a la identidad y personalidad, sin ningún tipo de exclusión para el acceso a la salud, educación, empleo y derechos políticos- electorales en México.

En el Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana (INE, 2017), se encuentran las medidas adoptadas por el Instituto Nacional Electoral encaminadas a garantizar la participación de las personas LGBT+, dentro de los procesos electorales, así como en los mecanismos de participación ciudadana; respetando en todo momento, los principios de igual y no discriminación.

La población LGBT+ en México, a pesar de los avances que se han tenido social y legalmente, aún se enfrentan a situaciones de discriminación y exclusión, tema en el cual, se debe trabajar arduamente con el objeto de dejar a atrás esos aspectos y dar paso a la inclusión. Por ejemplo, el caso específico de las personas trans, se torna compleja la situación, debido a la falta de documentos oficiales actualizados donde se acredite plenamente su identidad de género.

En razón de ello, en la Ciudad de México desde el año 2015, las personas que así lo decidan y requieran, siempre y cuando sean mayores de edad, pueden realizar los trámites correspondientes a través de una rectificación para el cambio de nombre, sin la necesidad de hacerlo por la vía judicial. Lo anterior, permite y facilita el libre desarrollo de la personalidad; aunque es una tarea difícil, resulta necesaria en todo el país, ya que gracias al esfuerzo cooperativo se ataca la discriminación y exclusión de las personas cuya identidad de género no coincide con su sexo biológico.

Aunque las medidas anteriores no se han extendido en las demás entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral, si ha implementado el protocolo para personas trans, lo cual ha llevado a la unificación de criterios con diversos organismos nacionales e internacionales como el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación (CONAPRED) (2018), la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (s.f.), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y siguiendo los Principios de Yogyakarta.

Esto ha permitido que cuando las personas trans dentro de la república mexicana acudan a las urnas, la falta de coincidencia por parte de la expresión de género y la fotografía impresa en la

credencial para votar del votante o incluso en el nombre, no serán motivo o impedimento para negarle el derecho a ejercer su derecho al voto.

Ahora bien, es notorio el avance que se ha tenido en lo que respecta a la inclusión que se ha alcanzado en México para el pleno goce de los derechos políticos- electorales de las personas LGBT+, pero falta mucho por hacer. Es decir, falta extender a todo el país, esa serie de políticas públicas y mecanismos, que como ya se mencionó con anterioridad han permitido cambios de paradigmas, otorgamiento, respeto y goce de los derechos humanos, logrando con ello esa inclusión social que tenga como resultado una sociedad más igualitaria.

REFERENCIAS

ABGLT. (2009). Manual de comunicación LGBT, Primera Edición, Brasil, Editorial Ajir Artes Gráficas e Editora Ltda.

Aguilar León, Norma Inés (2011). Los derechos políticos como derechos humanos en México, México, editorial Porrúa.

Agustín Esteban, Rogelio (2021). Candidato a regidor en Chilpancingo pedía ser registrado como mujer; se lo niegan. *Milenio.* https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/candidato-guerrero-pide-registrado-mujer-morena-niega

Bastida, Felipe & Marbella Torrealba (2014). Definición y desarrollo del concepto proceso de invisibilización para el análisis social. Una aplicación preliminar a algunos casos de la sociedad venezolana. Revista Espacio abierto cuaderno abierto de sociología, 23 (3), 515-533.

Castedo, Antía & Tombesi, Cecilia (2019). Stonewall: los mapas que muestran los países que protegen o criminalizan por orientación sexual (y cuál es la situación en América Latina, BBC News Mundo. https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-48789796

Cedeño Ángel, Fulvia (2018). Colombia hacia la educación inclusiva de calidad, Libertad y Orden.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2021). Reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, 10 de junio. https://www.cndh.org.mx/index.php/noticia/reforma-constitucional-en-materia- de-derechos-humanos-10-de-junio. 2021

Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (2011). Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2016). Glosario de la diversidad, de género y características sexuales.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015). Plan de acción 2011- 2015, Washinton. Organización de los Estados Americanos & Comision interamericana de derechos humanos (2015). Violencia contra personas LGBT. http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (s.f.). ¿Qué es la Corte? https://www.corteidh.or.cr/que_es_la_corte.cfm

Diario Oficial de la Federación (1917) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Diario Oficial de la Federación (2002). Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDPAM.pdf

Diario Oficial de la Federación (2003). Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPED.pdf

Diario Oficial de la Federación (2003).Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf

Diario Oficial de la Federación (2007). Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf

Franco Cuervo, Juan José (2018). Los derechos político- electorales de los ciudadanos en México a la sombra de una democracia y una tutela delegativa. *Revista Ius.* 12(42) 189-208.

Inclúyeme (2023). *¿Qué es la inclusión?* https://www.incluyeme.com/que-es-la-inclusion-2/ Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (2023). ¿Qué es la población LGBTTTIQ+? https://cedhj.org.mx/poblacion_LGBTTTIQ.asp

INMUJERES (s.f.). Glosario en línea. https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/acciones-afirmativas

Insituto Nacional Eelectoral (2017). Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones, Ciudad de México.

Insituto Nacional Eelectoral (2021). Conferencia Magistral especial e inclusión de las personas LGBTTTIQ. https://centralelectoral.ine.mx/2022/11/07/version- estenografica-de-la-conferencia-magistral-especial-democracia-e-inclusion-de-las-personas-lgbtttiq-impartida-por-amaranta-gomez-regalado/

Insituto Nacional Eelectoral (2021). INE/CG18/2021. https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf

Instituto Electoral Del Estado De México (s.f.). Definición. https://www.ieem.org.mx/acerca/definicion.html

Instituto Electoral del Estado de Puebla (2023). Red de candidatas de puebla. https://www.ieepuebla.org.mx/2021/red_candidatasPuebla/1.%C2%BFqu%C3%A9-son-los-derechos-pol%C3%ADticos-electorales.html

Instituto Nacional Eelectoral (2018). Informe sobre la implementación del plan de trabajo para adoptar acciones de mejoras respecto a las medidas tendientes a garantizar a las personas trans en el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación, Ciudad de México, México.

Instituto Nacional Eelectoral (2023). Sobre el INE. https://www.ine.mx/sobre-el-ine/.

Noticias Tulancingo (2020) ¿Quién es Diana Laura Marroquín Bayardo?, https://www.noticiastulancingo.com/quien-es-diana-marroquin-bayardo/

Organización de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Organización de las Naciones Unidas (1976). Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos.

Organización Internacional del Trabajo (2009). Informe sobre el trabajo en el mundo.

Organización Internacional del Trabajo (2013.). La discriminación en el trabajo por motivos de orientación sexual.

Pérez, José (2020). Acciones afirmativas electorales para personas con discapacidad en México. *Revista Justicia Electoral.* 1, 23-54.

S.A. (2007). *Los principios de Yogyakarta,* Indonesia. Instituto Nacional Electoral (2022). Entrevista a Amaranta Gómez Regalado. https://centralelectoral.ine.mx/2022/11/07/version-estenografica-de-la- conferencia-magistral-especial-democracia-e-inclusion-de-las-personas-lgbtttiq-impartida-por-amaranta-gomez-regalado/

Soriano, Ramón (2000). Los derechos de las minorías. en Alarcón Cabrera, Carlos; Mora Molina, Juan Jesús & Soriano Díaz, Ramón Luis (coords.) Diccionario Crítico de los derechos Humanos, 305-35.

Subirats, Joan (2018). Ciudadania e inclusión social frente a las inseguridades sociales contemporanéos. Barcelona, España.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014).Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en los casos que involucren la orientación sexual o identidad de género, Ciudad de México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017). Amparo en Revisión 1317/2017,. https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-01/AR%201317-2017%20PDF%20p%C3%BAblica.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2020). SUP-REC-277/2020. https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-277-2020.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021). Recurso de Reconsideración: SUP-REC-776/2021. https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-0776- 2021.pdf

Vázquez, Carlos & Florina Arredondo (2021). La inclusión laboral. Un compromiso pendiente hacia la comunidad LGBT+. *Revista universitaria del Caribe*, 26 (1) 53-61.

Artículo

Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356
https://iuscomitialis.uaemex.mx
Vol. 7, núm. 13 (enero-junio 2024), pp. 217-238
Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Derecho

Igualdad constitucional vs. desigualdad laboral por razones de género como causa de la precarización de las mujeres en México

Constitutional equality vs. labor inequality due to gender as a cause of the precariousness of women in Mexico

Berenice Legorreta Rebollo
https://orcid.org/0009-0009-0531-6219
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.
belere2012@gmail.com

Recepción: 25 de marzo de 2024
Aceptación: 10 de junio de 2023

Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo la reflexión en torno a la discrepancia entre la igualdad plasmada en la constitución política y la desigualdad laboral por razón de género, específicamente como causa de la precarización de las mujeres en México. El abordaje metodológico de la investigación fue de tipo cualitativo y se llevó a cabo a través de la revisión de literatura complementando con el enfoque crítico en el sentido de dimensionar los avances en materia legislativa en el ámbito nacional e internacional, en contraste con las realidades precarizadas por la condición de género que coloca en desventaja a las mujeres al momento de acceder a oportunidades laborales. Como conclusión del estudio se plantea la pertinencia de la ratificación del convenio 156 de la OIT por parte de la representante del estado mexicano, así como la implementación de políticas públicas que logren conciliar el trabajo profesional y el trabajo doméstico integrando a toda la familia, como célula básica del tejido social.

Palabras clave: Igualdad constitucional, desigualdad laboral, género, derecho laboral, mujeres.

Abstract: The objective of this article is to reflect on the discrepancy between the equality embodied in the political constitution and labor inequality based on gender, specifically as a cause of the precariousness of women in Mexico. The methodological approach of the research was qualitative and was carried out through a literature review, complementing the author's critical approach in the sense of measuring the advances in legislative matters at the national and international level, in contrast to the precarious

realities due to gender conditions that place women at a disadvantage when accessing job opportunities. As a conclusion of the study, the relevance of the ratification of ILO Convention 156 by the representative of the Mexican state is raised, as well as the implementation of public policies that manage to reconcile professional work and domestic work, integrating the entire family, as basic cell of the social fabric.

Key Words: Constitutional equality, labor inequality, gender, labor law, women.

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se hace una revisión constitucional y legal que permita identificar los avances legales en materia de igualdad entre mujeres y hombres, incluyendo aspectos materiales como condiciones laborales que les permitan convivir y desarrollarse en una sociedad justa y equitativa. Considerando al trabajo como un elemento que abona a la dignidad al ser humano, como medio para acceder a las condiciones mínimas de sobrevivencia, en las últimas décadas el tema de género ha visibilizado la enorme desigualdad de las mujeres con respecto a los hombres. En tal sentido que, el piso no está parejo en temas laborales para ambos sexos, como salarios, condiciones de trabajo, garantías de seguridad laboral, condiciones sociales y familiares, situación que ha normalizado una mayor precariedad laboral para la mujer, como consecuencia de una hegemonía patriarcal que sigue depositando en el género femenino los trabajos de cuidado y administración del hogar.

La Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) tiene entre sus objetivos específicos "conocer las actividades de mujeres y hombres y hacer visibles las brechas de género" (2019) y en su encuesta encontró que, a nivel nacional, en México en promedio las mujeres trabajan 6.2 horas más que los hombres, según el tiempo total de trabajo. De acuerdo con esto, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2021 declaró esta encuesta como información de interés nacional, lo que obliga a realizarla periódicamente y a ser utilizada por la Administración Pública Federal para sus políticas públicas.

Lo anterior da cuenta de la creciente visibilización sobre este tema que ha tenido gran impulso desde los movimientos feministas en las últimas décadas, que busca el reconocimiento del trabajo no remunerado de los hogares (TNRH), dado que al ser depositado en las mujeres contribuye en gran medida a incrementar las desigualdades de acceder a oportunidades de empleo, al tiempo que precariza sus condiciones al interior del hogar, convirtiendo a la mujer en un elemento multi tareas dentro de un contexto familiar y de reproducción de roles que mantiene al género femenino precarizado en todos sus ámbitos sociales.

En un primer apartado se hace una revisión sobre los pasos que se han ido dando en relación con el logro de una mayor igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en el ámbito internacional y nacional. Muchas han sido las convenciones, declaraciones y pactos establecidos entre los países miembros de la Organización para las Naciones Unidas, donde sus miembros al adoptar y ratificar dichos tratados adquieren compromisos legislativos centrados en el reconocimiento de la igualdad de ambos géneros. México ha ratificado la mayoría de los convenios internacionales en esta materia, sin embargo, aún está pendiente el convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En un segundo momento, se revisa el fundamento legal de los derechos laborales de las mujeres en el país y su reconocimiento legal a través del impulso que ha tenido a través de movilizaciones, luchas y protestas sociales, que han buscado la supresión de toda forma de discriminación, partiendo de que el artículo 4 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que las mujeres y los hombres tenemos igualdad ante la ley, premisa a partir de la cual se han creado leyes complementarias que buscan la igualdad jurídica y el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia.

La tercera parte de este documento analiza como el género y la construcción social de sus respectivos roles son determinantes para generar condiciones de desigualdad. El estado y la sociedad tienen un papel determinante en la reproducción de estereotipos que vulneran los derechos de las personas, el primero tiene entre sus tareas identificar los factores que favorecen las brechas de desigualdad y generar las políticas públicas que subsanen estas condiciones, mientras que la sociedad tiene como responsabilidad el fomento de una cultura de respeto e igualdad en el hogar, la escuela y el trabajo, conjugar ambas es fundamental para lograr una sociedad menos desigual.

El cuarto y último apartado revisan las formas de desigualdades socio-materiales que viven las mujeres en su vida cotidiana, se analizan las dinámicas familiares con base en el rol que desempeña la mujer al interior de la familia y como el trabajo doméstico no remunerado y la atención de cuidados son importantes obstáculo para que las mujeres puedan tener un desarrollo profesional. Las mujeres desde su estatus de jefas de familia, dentro de un matrimonio o incluso siendo solteras, se ven sometidas a lógicas patriarcales que limitan su potencial, para apoyar estas aseveraciones se muestran datos desde organismos internacionales y nacionales que dan cuenta de la realidad que viven la mayoría de las mujeres mexicanas.

MARCO NORMATIVO DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

Como es sabido, las condiciones tradicionales de convivencia y supervivencia de quienes integran a la sociedad han estado marcadas por sistemas y estructuras predominantes que definen o asignan tareas específicas a mujeres y hombres. Gradualmente se han ido desarrollando ideales de igualdad que buscan incorporarse a estas estructuras ideológicas, sin embargo, la estructura e ideología predominante persiste y está presente en la vida social de las mujeres.

Por otro lado, las condiciones de género impactan lo que ha sido construido socioculturalmente y consigo las implicaciones para mujeres y hombres en cuanto a la limitación de sus derechos. Por ello, la búsqueda por el reconocimiento legal de estos derechos exigidos nace de las necesidades permeadas por los estereotipos inmersos no solo en la cultura sino en las instituciones y ordenamientos legales. Actualmente en México, se cuenta con todo un sistema normativo que reconocen la igualdad jurídica de mujeres y hombres de acuerdo con el Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género, existe un marco jurídico internacional y nacional que procura incluir diversos ámbitos de la vida de las mujeres como lo social, económico, político, cultural, educativo, etc.

a) Marco jurídico internacional

En primer término, tenemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), emitida tras el término de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto que buscaba conseguir el

reconocimiento de la libertad, la justicia y buscar una paz prolongada entre los países miembros. Este documento contiene ideales universales, en el sentido de que "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos", si bien no representa un documento que por sí mismo haya erradicado las violaciones a los derechos de las personas o cambios estructurales drásticos, si constituyó un punto de partida para comprometer a los estados al reconocimiento de derechos económicos, sociales, políticos, culturales, etc.

A partir de esta declaración, emanan principios de universalidad, es decir, la aplicación para todos sin distinción alguna, con categoría de inalienables e irrenunciables para los seres humanos en tanto que no pueden rechazar la titularidad de poseerlos, indivisibilidad porque no se puede fraccionar o acceder a ellos parcialmente, e interdependencia porque todos los derechos humanos están conectados y relacionados, necesitan unos de otros y estos no pueden tenerse de manera aislada de otros esenciales para su existencia, de igual forma en su artículo 10 establece que todas las personas tenemos derechos en condiciones de plena igualdad a ser oídos públicamente y con justicia por una autoridad independiente e imparcial, de igual forma en su artículo 21, hace referencia al derecho de participación en el gobierno ya sea de manera directa o a través de la elección de representantes, donde indica que en el acceso a este derecho deben prevalecer las condiciones de igualdad (Declaración Universal de los Derechos Humanos, ONU, 1948).

Paulatinamente se fueron presentando diversos acontecimientos, movilizaciones y luchas de las mujeres que reclamaban ser consideradas en diversos ámbitos de la vida pública como la política, exigían que, en el marco de estos derechos, fueran consideradas en igualdad de condiciones, como resultado de esto, se lleva a cabo la Convención sobre los derechos Políticos de la Mujer en 1953, que tuvo por objetivo materializar uno de los principios establecidos en la Carta de Naciones Unidas: la igualdad de derechos políticos entre mujeres y hombres, para ello, en sus artículos del 1 al 3 hacen referencia al derecho de voto de las mujeres, el derecho a ser votadas y a ocupar cargos públicos así como a ejercer funciones públicas en igualdad de condiciones respecto a los hombres y sin ninguna forma de discriminación (Asamblea General de Naciones Unidas, 1953).

Años después, en 1966 surge el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual, establece la necesidad de compromiso de los Estados parte para garantizar el goce de los derechos civiles y políticos de las mujeres en condiciones de igualdad (Asamblea General de Naciones Unidas, 1966), un año más tarde para complementar esta disposición nace la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, la cual reafirma los derechos fundamentales para los seres humanos establecidos en la Carta de Naciones Unidas, estas prerrogativas tienen que ver con el valor de las personas, su dignidad e igualdad de atribuciones en temas civiles y políticos.

Considerando lo planteado hasta ahora, este documento pretende enfatizar la eliminación de las formas de exclusión dirigidas a las mujeres. Un factor determinante para lograrlo es la supresión de formas de discriminación emanada de cuestiones estructurales y sistémicas, por lo que se reconoce que, pese a los esfuerzos hacia la igualdad de condiciones plasmadas en los documentos revisados, esto no ha sido suficiente para que sea una realidad. La persistencia de esta problemática ha impedido la participación política, social y económica de las mujeres, por ello, profundiza en la idea de que la discriminación niega y limita la igualdad de derechos de las mujeres, además de ser una medida injusta y un agravio a la dignidad humana femenina.

En 1979 se realizó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que resultó en la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, que adoptó la Asamblea General de las Naciones Unidas y entró en vigor en 1981, este documento lo ratificaron 186 países y pretendía reafirmar los derechos fundamentales, la dignidad y el valor de las personas y la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, por ello, insta a sus miembros a modificar sus constituciones y leyes para respetarlos.

Más adelante surgió la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, que en su artículo 3 hace referencia a los derechos de la mujer en condiciones de igualdad en las distintas esferas de su vida, configurando así el derecho a la vida, la igualdad, la libertad, la seguridad, la protección ante la ley, a la no discriminación, a lograr un mayor grado de salud física y mental, a condiciones de trabajo justas y a la no tortura (Asamblea General de la ONU) (1993).

También tenemos la Declaración y programa de acción de Viena, considerado como un hecho importante para la historia de la humanidad, en tanto buscaba transformar los derechos reconocidos a su materialidad en la sociedad, por ello, este documento refiere que "solo cuando la dignidad y la igualdad de derechos inherentes a todos los miembros de la familia humana sean verdaderamente respetados podremos confiar en la existencia de libertad, justicia y paz en el mundo" (ONU, 1993). De igual forma, en su artículo 18 se refiere a los derechos humanos de la mujer y la niña como parte inalienable e indivisible, considera que las mujeres deben participar plenamente y en condiciones de igualdad en la vida social, económica, política, cultural, etc., en todos los ámbitos y niveles de gobierno sin discriminaciones se sexo.

En congruencia con lo anterior, en su artículo 36, de esta misma declaración, indica la petición a los estados de conceder el disfrute de estos derechos para las mujeres en condiciones de igualdad como una de las acciones prioritarias y de gran importancia para los gobiernos, complementando esto, con lo establecido en el artículo 37 que versa sobre la integración de estos derechos a las actividades del sistema de Naciones Unidas, en las que coordinadamente con diversas convenciones, tratados y programas se adopten medidas de forma periódica y constante con el fin de lograr una mayor integración de las mujeres a la vida pública.

Por otro lado, en aras de lograr una mayor integración y participación en la toma de decisiones, el artículo 43 y 44 nos hablan de petición a los gobiernos y organizaciones internacionales y regionales que faciliten el acceso de las mujeres a puestos de dirección y participación en la toma de decisiones para lo cual les exhorta a adoptar medidas que garanticen su participación en condiciones de igualdad, desarrollo y paz.

Así es, como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para lograr una igualdad entre géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas, se ha establecido la igualdad de género en el ámbito internacional no solo como un derecho humano sino también como parte fundamental para lograr un desarrollo social, económico, político y cultural, con el fin de alcanzar la paz y el bienestar social, para ello, se considera que las acciones fundamentales deben ser terminar con la discriminación a las mujeres en todas sus formas, eliminar las diversas formas de violencia, asegurar la participación efectiva de las mujeres y las condiciones de igualdad y acceso universal a derechos sexuales y reproductivos (Naciones Unidas, 2016).

Otro acuerdo internacional que es importante mencionar por el impacto que tiene en la igualdad de oportunidades, es el Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que orienta el diseño y la aplicación de medidas eficaces que concilian la vida laboral y la familiar, reconoce que el cuidado de los hijos, hijas y otros miembros de la familia pueden ser un obstáculo para que las mujeres y hombres se preparen, incorporen, participen y generen bienestar económico, este derecho de conciliación es una condición previa para lograr la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres. Un dato que resaltar que este convenio implica para sus miembros la gestión de una política nacional que solvente dicha conciliación, México hasta la fecha no ha ratificado dicho convenio, a pesar de continuos exhortos por parte de senadoras en términos de los dispuesto por los artículos 76 fracción 1 y 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Marco jurídico Nacional

Nuestra CPUEM nace reconociendo en su artículo 4, que "La mujer y el hombre son iguales ante la ley" (Diario Oficial de la Federación, 1917), con ello, se reconoce la igualdad de ambos ante la ley, sin embargo, para observar una igualdad sustantiva es necesario que leyes reglamentarias como por ejemplo la Ley Federal del Trabajo, amplifiquen y especifiquen en materia de derechos laborales que la igualdad sustantiva se logra eliminando formas de discriminación contra las mujeres, estableciendo acciones concretas que brinden igualdad de condiciones y el acceso a sus derechos con las mismas oportunidades considerando diferencias, biológicas, sociales y culturales existentes entre hombres y mujeres (Diario Oficial de la Federación, 1970).

De igual forma, la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, refiere que sus disposiciones son de orden público y observancia general en el estado mexicano para atender cuestiones referentes a la igualdad de género, derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, para ello, la creación del Instituto tiene por objeto promover y fomentar condiciones que favorezcan la igualdad de oportunidades, igual trato entre géneros, pleno ejercicio de derechos, participación en condiciones de igualdad y la no discriminación (Diario Oficial de la Federación, 2001). Considera también que la igualdad de género implica una situación que permite a mujeres y hombres acceder s sus bienes, derechos, servicios, recursos en igualdad de posibilidades y oportunidades, así como la perspectiva de género como una metodología acompañada de mecanismos que permite identificar, cuestionar y valorar actos de discriminación, desigualdades y exclusión de las mujeres que se justifican social, cultural y estructuralmente en las lógicas patriarcalistas y que por ende, representan obstáculos en la materialización de la igualdad sustantiva. Por tanto, sus funciones están encaminadas a la promoción, seguimiento, evaluación, programas, proyectos y acciones que constituyan la no discriminación de las mujeres en diversos ámbitos de su vida y a la igualdad de condiciones para ejercer sus derechos (Diario Oficial de la Federación, 2001).

En este sentido, la Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación creada en 2003 busca realizar ajustes razonables para modificar los derechos de las mujeres y las condiciones que favorezcan la igualdad de oportunidades, lo anterior implica el acceso mediante normas y acciones concretas en igualdad de trato que materialicen esos derechos, y de igualdad de trato, además establece aspectos constitutivos de discriminación a las mujeres como un acto que atente contra su dignidad e integridad humanas (Diario Oficial de la Federación, 2003).

En 2006 se aprobó la Ley General para la igualdad entre hombres y mujeres que propone los lineamientos y mecanismos institucionales para regular y garantizar la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado. Dicho documento legal indica que sus principios fundamentales son la igualdad, la no discriminación y la equidad entre otros establecidos en nuestra constitución. Para dar cabida a lo anterior, plantea acciones afirmativas como medidas temporales y correctivas encaminadas a la protección y garantía de la igualdad sustantiva, considerando que permite a mujeres y hombres acceder con las mismas oportunidades al uso, control, beneficio y acceso a bienes y servicios de la sociedad, así como a ser partícipe en la toma de decisiones, y la igualdad sustantiva implica un trato igualitario de oportunidades en el reconocimiento, goce y ejercicio de derechos y libertades fundamentales.

Derivado del contexto de violencia en el país en contra de las mujeres y por amplias recomendaciones internacionales, en 2007 se crea la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia, que tiene como objetivo prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencias para las mujeres, niñas y adolescentes en los diversos ámbitos de gobierno, sus principios rectores de sitúan en el acceso a una vida libre de violencia para lo cual, se reconoce su igualdad jurídica, sustantiva, de resultados y estructural, bajo el reconocimiento de la dignidad de las mujeres, la no discriminación, su libertad y derechos humanos, perspectiva de género, interseccionalidad, interculturalidad y enfoque diferencial. Para ello, considera que el empoderamiento de las mujeres es un proceso que les permitirá transitar de cualquier situación de violencia a su autodeterminación, inclusión y autonomía (Diario Oficial de la Federación, 2007).

Como se puede ver, la lucha de los feminismos, movimientos sociales, la presión social y diversas formas de manifestación han hecho posibles cambios legales internacionales y nacionales que hablan de mujeres organizadas y persistentes en hacer valer sus derechos, sin embargo, el camino no ha sido fácil y aún hay mucho recorrido por andar. De manera escalonada se han ido reconociendo derechos en términos jurídicos, su materialización ha sido mucho más lenta, pues implica otras esferas de acción en el contexto femenino como el aspecto social, económico, político, cultural, familiar y personal.

LOS DERECHOS LABORALES DE LAS MUJERES EN MÉXICO Y SU RECONOCIMIENTO LEGAL

Los derechos laborales de las mujeres emanan de todo el instrumental normativo internacional como acuerdos, convenciones y declaraciones, el nacional-constitucional a través de artículos y leyes, como se revisó en el apartado anterior. Existen diversas disposiciones, programas y políticas públicas que buscan hacer una realidad material la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 indica que se debe garantizar el derecho al trabajo digno o decente, a la igualdad salarial y al acceso de derechos laborales en condiciones justas y de igualdad (Diario Oficial de la Federación, 1917), estableciendo como ley reglamentaria de este artículo, la Ley Federal del Trabajo que en sus principios generales establece las características del trabajo digno como aquel en donde no existe la discriminación salarial por razones de género, de igual forma establece en sus diferentes artículos los derechos inherentes a la maternidad de las mujeres, e indica su prohibición de cualquier acto de discriminación por razón de género, embarazo, orientación sexual, entre otros, también indica que los entornos laborales deben ser bajo medidas justas para protección de los derechos de las mujeres (Diario Oficial de la Federación, 1970).

Además, entre las normas oficiales mexicanas (NOM) destaca la NOM-035-STPS-2008 emitida por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y que establece los lineamientos para la identificación, análisis y prevención de los factores de riesgo psicosocial en el trabajo, y tiene por objeto la promoción de un entorno laboral favorable y prevenir la violencia laboral, considerando el acoso y la discriminación (Diario Oficial de la Federación, 2008a). Algunos aspectos relevantes son que establece: procedimientos, medidas de prevención y acciones para identificar y analizar los factores de riesgo psicosocial en el trabajo y reducir los factores de riesgo psicosocial, estos ocasionados por las condiciones del trabajo como cargas de trabajo excesivas, falta de control sobre el trabajo, jornadas laborales prolongadas, relaciones conflictivas entre compañeros o con superiores, falta de apoyo social, violencia laboral, condiciones físicas inadecuadas, falta de seguridad y aspectos ergonómicos (Diario Oficial de la Federación, 2008a).

Esta norma oficial mexicana también establece la adopción de medidas preventivas que prevengan estos riesgos, fomenten un ambiente de trabajo respetuoso y libre de violencia, la comunicación y la participación de los trabajadores en las decisiones que afectan su trabajo. Así como, capacitar a los trabajadores y supervisores sobre la identificación de factores de riesgo psicosocial y las medidas de prevención, prever mecanismos para la atención de quejas relacionadas con factores de riesgo psicosocial. Esta norma exige que las empresas realicen evaluaciones periódicas para verificar la efectividad de las medidas implementadas y para identificar nuevas áreas de mejora, su implementación ha sido crucial para mejorar la calidad de vida de las y los trabajadores y es una herramienta fundamental para promover la salud psicosocial en el trabajo, fomentando entornos laborales más seguros, respetuosos y productivos.

Otra norma a destacar es la NOM-036-1-STPS-208, la cual, establece los lineamientos para la identificación, análisis, prevención y control de factores de riesgo ergonómico relacionados con la carga manual de materiales (Diario Oficial de la Federación, 2008b), por tanto, esta es una herramienta importante para garantizar la seguridad y salud de los trabajadores en lo que respecta a la manipulación manual de cargas, su implementación efectiva contribuye a la prevención de riesgos ergonómicos, mejora las condiciones de trabajo y promueve la productividad y el bienestar en los centros laborales.

Además de las normas nacionales, existen convenios internacionales como el 111 de la OIT (1951) también conocido como el "Convenio sobre la igualdad de remuneración", el cual, tiene por objetivo asegurar la igualdad de remuneración y equidad de empleo entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor bajo el principio de la no discriminación en los salarios basados en el género, en su artículo 1 señala que,

a) El término remuneración comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último;
b) La expresión igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor designa las tasas de remuneración fijadas sin discriminación en cuanto al sexo (Organización Internacional del Trabajo, 1951).

Aunado a esto, los estados miembros están obligados a promover y garantizar la aplicación del principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor en la mano de obra de hombres

y mujeres a través de sus legislaciones nacionales, de igual forma, se comprometen a promover medidas para su aplicación de acuerdo con las condiciones y acciones de las autoridades, es por ello que, en congruencia con lo anterior, la CPEUM en su art. 123 como ya se mencionó establece el derecho a un salario igual por trabajo igual, sin distinción de género, así como la Ley Federal del Trabajo (LFT) prohíbe la discriminación salarial por razones de género. Este Convenio contribuye a cerrar la brecha salarial de género y promueve la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, busca el aseguramiento de un trato justo y equitativo para todos los trabajadores.

Por otro lado, el Convenio 111 de la OIT, tiene como objetivo eliminar la discriminación en el empleo y la ocupación, asegurando igualdad de oportunidades y trato para todos los trabajadores, para lo cual, define y prohíbe la discriminación basada en diversos motivos y promueve políticas para fomentar la igualdad en el ámbito laboral (Organización Internacional del Trabajo, 1958), en su artículo 1, refiere que la discriminación es:

> *…cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; […] que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados* (Organización Internacional del Trabajo, 1958).

Además, establece que cada estado Miembro deberá formular y aplicar una política diseñada para promover, a través de métodos apropiados (legislación, programas, políticas públicas) la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, con el fin de eliminar cualquier discriminación, dando seguimiento a esto, el estado mexicano establece en el Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, 1917) reformado en 2011 la prohibición de cualquier tipo de discriminación, incluyendo la basada en género, raza, condición social, religión, etc., y en la Ley Federal del Trabajo (LFT) en la cual, queda prohibida la discriminación en el empleo por motivos de género, finalmente, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación establece mecanismos para prevenir y eliminar la discriminación y promover la igualdad de oportunidades y trato. La importancia de este convenio radica en la promoción de la igualdad de oportunidades a través de entornos laborales inclusivos donde mujeres y hombres tengan las mismas oportunidades de empleo y protección de sus derechos humanos y laborales.

Finalmente, tenemos la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) es un tratado internacional adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y uno de los instrumentos más importantes en la promoción y protección de los derechos de las mujeres a nivel mundial, su objetivo es eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres, promoviendo la igualdad de género en todos los aspectos de la vida, incluyendo el ámbito laboral, para ello, define a la discriminación contra la mujer como cualquier distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga el efecto o propósito de obstaculizar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil (ONU-MUJERES, 1981). Relacionado al trabajo en su artículo 11 refiere que,

> *a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano; b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo […]; c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio […] ; d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo; e) El derecho a la seguridad social […]; f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.* (ONU-MUJERES, 1981).

Estas disposiciones contribuyen a empoderar a las mujeres, proporcionan un marco legal para combatir la discriminación de género en el trabajo, además obligan a los estados miembros a prohibir el despido por motivos de embrazo, licencia de maternidad o discriminación basado en el estado civil de las mujeres, estableciendo penas y sanciones. Actualmente, a pesar de los avances logrados, las mujeres todavía enfrentan desafíos relacionados a la brecha salarial que por razones de género permite que sigan existiendo diferencias salariales entre hombres y mujeres, además del acoso y las violencias en distintos ámbitos de su vida a los que se enfrentan, al respecto Ortiz refiere que,

> *Esto se debe a que la estructura social en donde se ve al hombre como el proveedor de recursos y a la mujer como la encargada del hogar, se traslada al mercado de trabajo reflejado en una menor posibilidad de inserción laboral aun teniendo las mismas capacidades y cumpliendo los requisitos que requiere una determinada plaza de trabajo. Se determina que para el género femenino la discriminación es la principal causa de desempleo debido a las estructuras sociales que aún predominan a pesar del paso del tiempo. Además, aún se considera en el mercado laboral que existen tareas o actividades específicas para hombres y mujeres. A pesar de la inclusión que ha tenido la mujer en diversos ámbitos en los últimos años, aún no se puede hablar de equidad de género en el entorno laboral que se refleja en la existencia de acoso, diferencia salarial y el techo de cristal.* (2017).

La falta de oportunidades de empleo hacia las mujeres continúa siendo un problema social que atiende a causas de género, ya que, se considera la falta de capacidad de las mujeres para realizar determinadas actividades, y esto a su vez "comprende el trato de inferioridad dado a personas por motivos ajenos a su capacidad dentro del ámbito de la libertad de trabajo y derecho al mismo" (Carmona & Veliz, 2005, p. 8). La falta de acceso a un empleo digno y bien remunerado es una afectación no solo personal, sino también a su entorno familiar, social, político y económico, esto debido a que, ante la pérdida de su empleo o falta de oportunidad las personas a parte de perder ingreso tienen afectaciones emocionales, en su autoestima o seguridad.

EL GÉNERO COMO FACTOR DETERMINANTE DE CONDICIONES DE DESIGUALDAD

Los estudios de género han permitido identificar y analizar prácticas culturales construidas desde nociones institucionales y sociales para definir social y culturalmente al género, así como la sexualidad y la orientación sexual de hombres y mujeres y sus roles en la sociedad. De esta manera la cultura adquiere un papel importante dentro de las prácticas sociales, y esta es definida en términos etnográficos como "aquel todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridos por el hombre en cuanto miembro de la sociedad" (Tylor, 1975, p. 29), es decir, se refiere al conjunto de aspectos propios de una comunidad o grupo social, complementando esta definición, Giddens define a la cultura como "los valores que se comparten los miembros de un grupo dado, las normas que pactan y a los bienes materiales que producen", e indica que esos

valores son "ideales abstractos" y hace la distinción de las normas en tanto estas son "principios definidos o reglas que las personas deben cumplir" (1991, p. 65).

En este sentido, el género es un concepto construido culturalmente a partir de ese conjunto de valores, normas, creencias, etc. El concepto de género, de acuerdo con Cobo, "es la categoría central de la teoría feminista (…) surge a partir de la idea de que lo "femenino" y lo "masculino" no son hechos naturales o biológicos, sino construcciones culturales" (1995, p. 55), este concepto nos permite conocer la utilidad para la que se emplea desde ámbitos culturales, al respecto Varela indica que,

> … *todas las normas, obligaciones, comportamientos, pensamientos, capacidades y hasta carácter que se han exigido que tuvieran las mujeres por ser biológicamente mujeres. Género no es sinónimo de sexo. Cuando hablamos de sexo nos referimos a la biología -a las diferencias físicas entre los cuerpos de las mujeres y de los hombres-, y al hablar de género, a las normas y conductas asignadas a hombres y mujeres en función de su sexo*… (2019).

La construcción cultural del género permite identificar los roles determinados o asignados a hombres y mujeres, de tal manera que esas conductas específicas en términos de género se definen social y culturalmente, así, los roles de género son aquellas tareas establecidas para las personas y según el sexo al que pertenecen, por ejemplo, tradicionalmente a los hombres se les han asignado roles productivos, como el ser jefe de familia y quién podía dar sustento económico a los miembros de la familia, mientras que a las mujeres sus roles estaban enfocados en la administración del hogar y el cuidado de los miembros más vulnerables de la familia o comunidad.

En el acceso a los derechos surge una relación entre el estado y la sociedad, el primero como generador del reconocimiento de esos derechos, a través de sus instituciones e instrumentos legales y la segunda, como destinataria de estas normas y en las que se deben promover relaciones pacíficas tanto con el Estado como con los mismos miembros de esa sociedad o grupo social al que pertenecen.

Un dato que considerar es que estos actores también son agentes de la reproducción de estereotipos de género, por lo que no es fácil lograr una trascendencia y erradicar las formas de estereotipación que afectan o vulneran los derechos de las personas por cuestiones de género. Aun así, el Estado busca identificar las brechas de desigualdad por cuestiones de género, con el fin de planear acciones estratégicas que permitan no solo reconocer, sino encontrar soluciones viables y eficaces para mejorar condiciones de equidad e igualdad. La desigualdad por razones de género constituye uno de los principales problemas sociales actuales, ya que se atenta contra los derechos de las mujeres en diversos ámbitos de su vida, de esta forma, los prejuicios contra las mujeres tienen consecuencias en su vida familiar, en sus posibilidades de educación, en la falta de oportunidades de empleo bien remunerado, etc. Así, la desigualdad de género promueve desventajas sociales a las mujeres respecto a los hombres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento social y mercado laboral.

El objetivo de lograr una igualdad sustantiva que garantice el pleno ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales, es importante conocer los contextos en los que se proliferan esos estereotipos con el fin de comprender su existencia y persistencia en el tiempo, además, ello nos da pauta para detectar elementos para entender cuáles son los factores individuales y colectivos, además de, "situaciones predisponentes que operan en los diferentes

sectores de la actividad social (…) y, los factores más generales como los culturales, religiosos, económicos y jurídicos (Cook & Cusack, 2019, p. 231).

En este sentido, uno de los problemas de mayor preocupación sobre el género es la desigualdad que promueve las distinciones sociales y culturales que limitan el pleno goce de los derechos de las mujeres en comparación con los hombres por razones atribuibles a los estereotipos establecidos y reproducidos. Si bien, existe el principio de la igualdad que establece una estrecha relación con el derecho a la no discriminación; este concepto de igualdad deriva directamente de la naturaleza del género humano como condición intrínseca a la dignidad de las personas.

Sin embargo, aquellas condiciones que consideran privilegios o superioridad respecto de otros a los que se tratan con inferioridad, favorecen la anulación del goce de sus derechos. Además, este principio de igualdad implica que esta deba ser *formal* (reconocimiento en los medios jurídico-normativos), *material* (que se refleje en la realidad social sin obstáculos sociales, económicos, políticos u otro que atende contra el ejercicio de derechos), *estructural* (atender las desventajas construidas socio-cultualmente por cuestiones de género).

DESIGUALDAD LABORAL Y PRECARIZACIÓN POR RAZONES DE GÉNERO

Hasta ahora se ha presentado una revisión de la evolución que ha tenido la lucha por la igualdad laboral de las mujeres, identificando el recorrido en México y como se ha avanzado en materia legislativa y se ha planteado cómo la construcción social del género ha establecido roles desiguales en la estructura social que han permanecido invariables durante décadas, y cómo estas actividades asignadas con estereotipos han configurado un escenario desigual para las mujeres en cuanto al acceso de empleos bien remunerados. Este apartado busca profundizar en un aspecto que se ha dejado al margen, pero impacta en la desigualdad laboral por razones de género y además se ha naturalizado como responsabilidad exclusiva de la mujer: el trabajo doméstico y las actividades de cuidado.

Las dinámicas que se desarrollan al interior de una familia pertenecen a la esfera privada, sin embargo, sus implicaciones inciden en la igualdad de oportunidades laborales en el ámbito público. A pesar de que los movimientos feministas han cuestionado estas relaciones de desventajas, aún falta mucho por hacer, pues en los hogares mexicanos, la carga de trabajo del hogar permanece como responsabilidad de la mujer, aun cuando el varón ha dejado de ser el único proveedor del hogar, el problema no es que la mujer sea independiente, sino que el hombre no lo es.

Se ha expuesto mucho sobre convenciones, tratados, constituciones y leyes, pero el verdadero desafío es al interior de las familias, en la esfera privada, donde difícilmente tienen alcance puntual las normas abordadas, por lo que es preciso analizar a detalle las circunstancias que precarizan la vida de las mexicanas, ya que las desventajas del interior de los hogares mexicanos se extrapolan al exterior, configurando un piso desigual en el acceso a oportunidades.

Partimos de que la lógica de flexibilización laboral impuesta en décadas pasada con la entrada de la ideología neoliberal ha configurado un escenario donde el individualismo y la competitividad ha ganado terreno. Se ha interiorizado en los individuos la idea de que son los responsables de su propio bienestar económico y social, promoviendo la competencia y la meritocracia. Desde esta perspectiva el escenario laboral ha experimentado precarización en muchos sentidos,

hombres y mujeres han visto una creciente inseguridad y vulnerabilidad en el empleo, la inestabilidad en el trabajo se traslada al ámbito personal y familiar degradando su calidad de vida por los ingresos insuficientes o por la falta de calidad de tiempo para dedicar a su familia.

Es claro también que esta dinámica no es exclusiva de México, existen suficientes investigaciones que la situación de precariedad laboral se replica en cada país de América Latina (OCDE, 2024), y del continente europeo (Alcañiz & Monteiro, 2016), (Claver Muñoz & Rovira Izquierdo, 2018), (Tania, 2021), (Ferreira & Monteiro, 2013), (Gámez Castelum, Soto Zazueta, & Barcellos Mathiasi, 2019) de acuerdo con la CEPAL (2024). Las desregulaciones establecidas desde las altas esferas del poder han profundizado esta situación, debilitando a los sindicatos y con ellos los derechos laborales que dejan a los individuos en una dinámica de entrada y salida recurrentes del mercado laboral, alternando con periodos de tiempo de desempleo que, dependiendo de su duración, obligan de manera silenciosa a aceptar condiciones de empleo cada vez más adversas. Para muchos países, la crisis económica de 2007 en Estados Unidos se extendió a Europa y al resto del mundo pauperizando la vida de millones de seres humanos a través de la desregulación de capital financiero.

Con la implementación de políticas fiscales que favorecieron abiertamente a los principales detentores de la riqueza, se incrementaron aún más las desigualdades y con ello la caída de la clase media. Como reza una de las máximas del neoliberalismo: "más capital, menos estado" la reducción del gasto público que veía en los programas sociales un gasto y no una inversión dio paso a reformas laborales en pro de la flexibilidad, vendida como una posibilidad de mayor eficiencia en el uso de los recursos y una oportunidad de potenciar los talentos de los individuos, sin considerar sus condiciones estructurales.

Pese a esto, ambos géneros han experimentado trabajos precarios, entendiendo la precariedad desde la propuesta de Guy Standing (2014), como la condición laboral que establece la imposibilidad de planear a largo plazo, limitando un proyecto de vida con múltiples afectaciones como la anomia, la ansiedad y la alienación. Lo anterior trae consecuencias como una sociedad sumamente desigual, que naturaliza las injusticias, reproduce la apatía

Las premisas neoliberales tienen implícita la explotación de los trabajadores, su área de oportunidad es la precariedad de las condiciones laborales, generando una depredación de la fuerza de trabajo, pues a mayor precariedad mayor agresividad en las circunstancias impuestas como horarios, días laborables, salarios, tiempo de comida, etc. De esta forma se busca ahorrar en extremo para poder apropiarse de la plusvalía y mantener la acumulación constante de capital que le permita reinvertir y repetir el ciclo sin importar a quienes se perjudica, al final es mano de obra altamente sustituible, incluso desechable.

En el caso de las mujeres, estas condiciones precarias se mantienen en todos los ámbitos de su vida. Así, la desigualdad laboral por razones de género se traslada del trabajo al hogar según los roles establecidos desde la hegemonía patriarcal. Históricamente a la mujer le ha sido impuesto el cuidado del hogar y de los integrantes más débiles o incapaces de valerse por sí mismos, sin embargo, con la incorporación de la mujer al campo laboral estas actividades no se modificaron en una mayor y mejor distribución de responsabilidades entre los miembros de la familia, por el contrario la mujer ha duplicado su carga de trabajo asumiendo el rol de proveedora, administradora, cuidadora y ejecutora de las múltiples actividades que surgen en el hogar en su día a día.

Para determinar los ejes de análisis de la precarización femenina, se propone identificar el principal rol de la mujer y las circunstancias precarias que la rodean, para así poder entender el entramado de relaciones, actividades y emociones con que interactúa diariamente y que ofrecen una visión del empobrecimiento en su calidad de vida, a pesar de que en múltiples legislaciones se ha establecido que no debe de ser sujeta de discriminación o que tiene acceso a una vida libre de violencia, ¿quién debe hacer valer esos derechos establecidos?, ¿la misma mujer que es sometida y violentada en sus tiempos y espacios, con nulo tiempo para cuestionar su realidad? ¿La mujer que se encuentra alienada a su interminable rutina de pendientes por hacer? La respuesta es sí, sólo ella puede, sólo ellas pueden, por eso ha sido una lucha tan larga y agotadora, porque no ha sido suficiente establecer normas, garantizar derechos, responsabilizar a instituciones de acciones específicas que las protejan, la lucha es constante, cada día, todos los días.

El primero rol que se plantea es el de principal proveedora, que surge cuando toma el papel de jefa de familia por elección o deber y se convierte en el sostén económico del hogar, en esta situación el trabajo puede ser formal -asalariada o informal sin salario fijo, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020b), en México más del 30% de los hogares mexicanos tienen a una mujer como jefa de familia. Lo anterior da cuenta de las condiciones del tejido social y el peso tan grande que lleva a cuestas las mujeres que están en esta condición, pues además de proveedoras del hogar, siguen ejecutando las labores tradicionales de administración, limpieza y cuidados que un hogar requiere. En esta situación el estado ha buscado paliar la situación, con programas sociales con transferencias económicas, becas para sus hijos e incluso si mueren por feminicidio, se han previsto apoyos para sus huérfanos, como puede verse, las acciones del gobierno van enfocadas a subsanar las consecuencias, pero hasta el momento no se ha concretado una política que se enfoque en la prevención del rompimiento del tejido social, tal vez porque sus causas son multifactoriales y se mantiene un pacto de impunidad, conveniente para la hegemonía patriarcal.

Sin embargo, el rol de las jefas de familia o de vivienda, como las identifica el INEGI, no son las únicas susceptibles de vivir en situaciones de desigualdad, para aquellas mujeres que se encuentran viviendo en pareja y que han logrado salir del rol tradicional del trabajo en el hogar para contribuir al sostén económico de su núcleo familiar, su situación de desigualdad no mejora, incluso se precariza. Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2022), mostró que las mujeres que trabajan fuera del hogar y que se ocupan del cuidado de algún o algunos integrantes de la familia y de la administración y trabajo en el hogar, dedican 76.8 horas semanales, contra las 70.7 horas de los hombres.

En el mismo sentido, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT, 2019) el matrimonio está lejos de ser una empresa donde sus integrantes aportan en igual medida tiempo, dinero y esfuerzo, pues las mujeres experimentan una pérdida importante de su tiempo libre, al tiempo que los hombres ganan horas de ocio, pues actividades como barrer, limpiar, lavar y planchar ropa, fregar y ordenar utensilios de cocina, cocinar, cuidar de los hijos, de los abuelos o de algún enfermo, estar al pendiente de las actividades escolares y la administración del hogar recae mayormente en la mujer. Según esta encuesta, cuando un hombre cuando se casa gana de media casi 3 horas diarias de tiempo libre, pero para la mujer se pierden más de 7 horas al vivir en pareja. Lo anterior da cuenta del escenario desigual del que se parte en temas laborales para el sector femenino.

En una sociedad tan desigual como la nuestra, tener estatus de soltera tampoco garantiza condiciones de igualdad al disponer y administrar el tiempo libre, pues los cánones de la sociedad machista establecen que las actividades descritas recaen en las mujeres de la familia, de tal forma que son las responsables de atender al esposo, padres, abuelos, hermanos, hijos, tíos y demás integrantes masculinos. Una vez más se comprueba que al interior de los hogares mexicanos la legislación es letra muerta, pues su impacto no es significativo. Lo planteado hasta ahorita permite observar escenarios precarios que inciden de manera negativa al momento de conjugar el trabajo doméstico con el que se lleva a cabo fuera de casa y que ocasiona situaciones de desventaja y desigualdad laboral.

En el caso del trabajo formal, los escenarios laborales pueden ser muy variados, desde empleos con alta responsabilidad que, aunque son los menos, no dejan de ser un referente de la incursión del género femenino en el campo laboral como gerencias, jefaturas estatales o regionales, empleos con mediana responsabilidad como jefaturas o supervisiones de áreas, direcciones, responsables de departamento hasta labores de oficinista, secretaria, asistente, recepcionista, limpieza etc. Sin lugar a duda, múltiples profesiones se entrelazan con las ya descritas, lo anterior sin dejar de lado la incontable cantidad de formas de autoempleo o "emprendedurismo" que ha tomado fuerza en los últimos años y que se mantienen en una línea delgada entre la formalidad e informalidad.

Por otro lado los trabajos informales y el reciente auge que tuvo el uso de la tecnología en el trabajo con motivo de la pandemia por COVID 19, han permitido que prevalezcan modalidades de trabajo desde casa como el conocido "home office", han surgido otros más como los *freelancer* y la explosión de aplicaciones de servicio administradas desde el teléfono celular han favorecido un escenario en el que las mujeres han visto la posibilidad de obtener ingresos económicos, ya sea que estos sean el principal ingreso o una posibilidad de tener un segundo o tercer ingreso al desempeñar el rol de proveedora de familia.

En estas circunstancias el resto de los roles no desaparecen, sino que se sobreponen unos con otros para sacar una familia adelante, en su rol de género, además de proveedora, debe generar las estrategias domésticas adecuadas para administrar los ingresos de la mejor manera, sin dejar de lado la responsabilidad de cuidar a hijos menores, enfermos o ancianos o delegar la responsabilidad en una tercera persona con el pago de salarios, que suele ser otra mujer que de igual forma, busca la manera de allegarse de recursos adicionales para mejorar su calidad de vida.

Las circunstancias en las que nace cada persona determinan, sus condiciones actuales, las decisiones y las consecuencias que ha tenido en la conformación de su mundo, su visión de presente y su futuro. Para el caso de las mujeres mexicanas, la desigualdad laboral se da en un contexto machista, misógino y de infravaloración del trabajo femenino, donde cada rol que desempeñan en la sociedad acentúa de diferentes maneras la precariedad laboral que vive en un escenario formal. Millones de mujeres son madres solteras aun estando casadas o viviendo en pareja, pues llevan a cuestas y en solitario la administración de un hogar donde la pareja se convierte en un hijo más. El desgaste mental que genera estar al tanto de cada aspecto de la familia y del hogar es algo de lo que poco se habla, pero que impacta de manera negativa en la salud mental y física de las mujeres.

Cuando el rol que se asume es el de administradora, se presupone que hay un proveedor principal, si los ingresos son suficientes, la responsabilidad recae en la correcta administración de dichos recursos, de tal forma que sean suficientes para cubrir todas las necesidades de la familia y de la casa, de no ser suficientes la misma dinámica familiar influye para que sea la mujer quien se convierta en segunda proveedora, además si existiesen en el hogar integrantes susceptibles de cuidados, éstos recaen en la mujer. Todo lo anterior suma de manera considerable estrés mental y físico al diario vivir, situación que muchas veces se termina normalizando y aceptando como parte de la dinámica familiar.

Como cuidadoras, a las mujeres históricamente se les ha delegado el cuidado de los más débiles, llámese hijos, padres, abuelos que por situaciones diversas no pueden valerse por sí mismos ya sea por incapacidad o enfermedad, se espera que sean ellas quienes se hagan cargo, sin disminuir su capacidad de resolver el resto de las actividades que tiene "asignadas socialmente". Lo anterior genera un malestar psicológico, emocional y físico del que en muchas ocasiones ni las mismas mujeres cuestionan por la naturalización que han hecho de sus roles.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2011), México tiene la tasa de participación laboral femenina más baja de esta organización, donde 48% de las mujeres mexicanas tienen un empleo comparado con el promedio de la OCDE que es de 62%, incluso la participación laboral femenina en México es menor al de otras economías emergentes:

Muchas mujeres mexicanas enfrentan importantes obstáculos que les impiden participar plenamente en el mercado laboral. Estos incluyen: la carga de trabajo no remunerado, los tradicionales roles de género; y la carencia de políticas de conciliación entre el trabajo y la vida familiar, especialmente la insuficiente oferta de servicios de cuidado infantil y de prácticas laborales flexibles (OCDE, 2011).

La contribución económica de las mujeres en muchos países se da a través del trabajo remunerado, representando un porcentaje importante del Producto Interno Bruto (PIB), siendo para México según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de un 24%. De acuerdo con la Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares en México en su análisis de 2019 sobre la valoración económica del trabajo no remunerado que realizan los integrantes de una familia promedio, el sueldo neto que podrían recibir al hacer la desagregación por sexo, se observó que el trabajo de las mujeres tuvo un valor equivalente a 62,288 pesos, mientras que el de los hombres fue de 24,289 pesos durante el mismo año.

De lo anterior se puede concluir el peso económico que tiene el trabajo no remunerado y que interfiere con la igualdad laboral entre hombres y mujeres, mismas que impactan en varios aspectos de la vida familiar, pero sobre todo personal de las mujeres. En el tema laboral, as condiciones contractuales determinan los derechos y obligaciones de una trabajadora al interior de una organización, desde fijar el salario, la seguridad social, el horario y sus posibilidades de ascenso, así como las circunstancias en las que desarrollará las actividades encomendadas.

Cada 8 de marzo se celebra el día internacional de la mujer, un día que tiene sus orígenes en la simple y justa exigencia de mejores condiciones laborales, acceso al voto y mayor igualdad ante los hombres. Cuando las mujeres de todos los continentes, a menudo separadas por fronteras nacionales y diferencias étnicas, lingüísticas, culturales, económicas y políticas, se unen en este

día, pueden contemplar una tradición de no menos de noventa años de lucha en pro de la igualdad, la justicia, la paz y el desarrollo (Naciones Unidas, 2024).

Mucho se ha hablado del "techo de cristal", una metáfora que hace alusión a circunstancias invisibles que imposibilitan el ascenso de la mujer en la escala jerárquica de organizaciones públicas y privadas, de acuerdo con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres CONAPRED éste se refiere al

> *…conjunto de normas no escritas al interior de las organizaciones que dificulta a las mujeres tener acceso a los puestos de alta dirección. Su carácter de invisibilidad es resultado de la ausencia de leyes y códigos visibles que impongan a las mujeres semejante limitación.* (2019).

Lo anterior es ejemplo de las reglas no escritas al interior de las organizaciones que históricamente han fungido como barreras de desarrollo profesional manteniendo en estancamiento la posición jerárquica de las mujeres, sosteniendo una visión androcéntrica que margina la figura de la mujer por considerarla con falta de carácter e incapacidad de mando.

En este contexto, con normas invisibles y desiguales, se está construyendo un ambiente de malestar e incertidumbre que provoca emociones, percepciones y sensaciones negativas con miedo, culpa, impotencia, ansiedad, incertidumbre, estrés, inseguridad y baja autoestima, salarios desiguales por la misma actividad y responsabilidad, horarios extendidos, impedimento para actualización de conocimientos o mayores estudios, falta de reconocimiento, acoso laboral y sexual son algunas de las circunstancias que miles de mujeres viven día a día y que deben sumar a la lista de circunstancias personales que ya se mencionaron.

Por la parte socio-axiológica se combinan dos aspectos importantes, las decisiones y prácticas de acuerdo con las condiciones culturales y sociológicas y los efectos en sus valores y creencias que guían o refuerzan su comportamiento, otorgando valor, deseo o prioridad en su vida jerarquizando su dinámica del día a día.

A pesar de que cada día se difunde y se conoce más sobre la situación de las mujeres en México con respecto a la desigualdad y condiciones de precariedad laboral que viven diariamente, al interior de los hogares mexicanos la realidad no ha cambiado de manera sustantiva, a pesar de la exigencia de la ratificación del convenio 156 por parte del legislativo al ejecutivo, pareciera que el discurso público no impacta en el ámbito privado y queda más bien como una simulación propia de funcionarios que pretenden ofrecer "otros datos" diferentes de la realidad que vive la población.

Pero, además de lo anterior, existen creencias, valores, estereotipos (micromachismos), roles y funciones designados ancestralmente a las mujeres que además son reforzados para las siguientes generaciones de manera intencional o no y que favorecen la resistencia de los hombres en actividades del hogar consideradas femeninas. Lo anterior habla de una interiorización profunda que las mujeres mantienen debido a creencias transmitidas de generación en generación y que a menudo reproducen sin ser conscientes del impacto en su presente y futuro precarizando su contexto femenino.

De igual forma, hay valores y características atribuibles únicamente a las mujeres, como la pureza, la virginidad, castidad, delicadeza, fragilidad, debilidad, sensibilidad, que juegan en contra de una

emancipación femenina cuando se transmiten de padres a hijos. De esta forma se juzga y cuestionan aquellas conductas y actitudes que parecen estar fuera de las normas establecidas y que desde la visión patriarcal podría significar un desequilibrio al statu quo.

Con las descripciones de cada dimensión, se puede apreciar las circunstancias de precariedad en que las mujeres se ven envueltas en diferentes escenarios y momentos, llevando consigo una carga de trabajo físico excesivo y el trabajo mental que nunca para y que aumenta exponencialmente conforme se traslada de un escenario a otro. En estas circunstancias resulta complicado mantener un equilibrio emocional y familiar, pues no hay autonomía, privacidad ni libre disposición de tiempo. La inseguridad es una constante para todos de esta época neoliberal, pero en el caso del sector femenino esta se profundiza en todas las áreas sin apreciar en futuro próximo grandes transformaciones positivas.

CONCLUSIONES

El marco normativo para reconocer la igualdad de género y los derechos laborales de las mujeres ha tenido avances apreciables, reflejados en la aplicación de leyes y normas, pero su aplicación práctica sigue siendo un desafío por las condiciones estructurales, ideológicas, culturales y socioeconómicas que contextualizan la lógica patriarcal. La brecha entre la teoría y la práctica marca un abismo, ya que las garantías constitucionales carecen de una implementación efectiva en la realidad, subrayando la necesidad de fortalecer mecanismos de cumplimiento y monitoreo, pues los progresos obtenidos hasta ahora, no se han traducido en mejores escenarios para el género femenino.

A pesar de lo anterior, las luchas sociales han dado algunos frutos, por ejemplo, en 2014 se prohibió a los patrones exigir certificados médicos de no embarazo para el ingreso, permanencia o ascenso en el empleo, así que quedó prohibido despedir trabajadoras por estar embarazadas, por cambio de estado civil o por tener a su cuidado hijos menores. Igualmente, se legalizó distribuir las semanas de descanso pre y post natal para poder disfrutar más tiempo con sus hijos. Algunos espacios han implementado áreas de lactancia y otorgan una hora menos de trabajo durante los seis meses posteriores al nacimiento. Finalmente, el pago de pensiones alimenticias se está regulando, recientemente se implementó el Registro de deudores alimentarios morosos que cada legislatura local ha ido definiendo en el ámbito de su jurisdicción, la idea es otorgar un certificado de ser o no ser deudor alimentario, mismo que es requerido para algunos trámites, sin embargo de acuerdo con Montoya (s.a.) estas medidas resultan tibias a la luz de la importancia que implica privar de a la alimentación a los infantes y la implícita violencia económica hacia la mujer.

Las consecuencias económicas por razones de desigualdad laboral y precarización han sido una constante en la vida de las mujeres, pues las han condenado a vivir en constante desaliento y vulnerabilidad al ser sometidas a condiciones duras y abusivas al interior de sus propios hogares. En este documento se han mostrado algunos datos emitidos por organismos internacionales y nacionales que dan cuenta del costo del trabajo doméstico no remunerado y su representación como una parte del PIB, al contribuir de manera importante a la economía nacional de cualquier país, a pesar de lo anterior las actividades domésticas se invisibilizan y naturalizan al mismo tiempo como parte de las responsabilidades femeninas. El impacto de esta situación en el acceso a oportunidades laborales coloca a las mujeres en una situación de desigualdad social y desventaja permanente.

Por último, es importante reflexionar sobre la urgencia de ratificar por parte de México el convenio 156 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares que reconoce que estos enfrentan desafíos que se reflejan en problemas más amplios en la sociedad y la familia, exhortando a crear políticas nacionales que promuevan la igualdad efectiva de oportunidades y trato entre hombres y mujeres. En este año tendremos a la primera presidenta de México, sin duda un hecho histórico que genera expectativas de esperanza y compromiso para con su mismo género, al tiempo que se abre la posibilidad de una construcción más justa e igualitaria, en el que las mujeres puedan disfrutar plenamente de derechos laborales, contribuyendo al desarrollo económico y social de este gran país en igualdad de condiciones.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Asamblea General de Naciones Unidas (1953). Convención sobre los derechos Políticos de la Mujer. https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/MJI_7.pdf

Asamblea General de Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/MJI_4.pdf

Asamblea General de Naciones Unidas (1967). Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer. https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/MJI_5.pdf

Asamblea General de Naciones Unidas (1993). Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. (https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/MJI_10.1.pdf

Carmona, Karla & Veliz, Hugo (2005). Discriminación laboral. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género (2024). Marco Jurídico. https://genero.congresocdmx.gob.mx/index.php/marco-juridico/

Cobo, Rosa (1995). Género en Amorós Celia (coord.) *10 palabras clave sobre mujer*. España: Verbo Divino. https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=655654

CONAPRED (2019). ¿Qué es el techo de cristal y qué pueden hacer las empresas para impulsar la igualdad de género? https://www.gob.mx/conavim/articulos/que-es-el-techo-de-cristal-y-que-pueden-hacer-las-empresas-para-impulsar-la-igualdad-de-genero?idiom=es

Cook, Rebecca & Cusack, Simone (2010). Estereotipos de género. Perspectivas Legales transnacionales. University of Pennsylvania Press.

Diario Oficial de la Federación (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ultima reforma 22 de marzo de 2024. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Diario Oficial de la Federación (1970). Ley Federal del Trabajo. Ultima reforma 4 de abril de 2024. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf

Diario Oficial de la Federación (1970). Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Ultima reforma 4 de abril de 2014. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf

Diario Oficial de la Federación (2001). Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Ultima reforma 20 de mayo de 2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88_200521.pdf

Diario Oficial de la Federación (2003). Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación. Ultima reforma 21 de junio de 2018. https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/MJN_7.pdf

Diario Oficial de la Federación (2006). Ley para la igualdad entre hombres y mujeres. Ultima reforma 14 de junio de 2018. https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/MJN_8.pdf

Diario Oficial de la Federación (2008a). Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2008, Factores de riesgo psicosocial en el trabajo-identificación, análisis y prevención. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5541828&fecha=23/10/2018#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (2008b). Norma Oficial Mexicana NOM-036-1-STPS-208 Factores de riesgo psicosocial en el trabajo-identificación, análisis y prevención. Parte 1.

Manejo manual de cargas. https://www.dof.gob.mx/normasOficiales/7468/stps11_C/stps11_C.html

Giddens, Anthony (1991) [1989].dsw *Sociología*. Madrid, Alianza Editorial.

Hernández Limonchi, María del Pilar & Ibarra Uribe, Luz Marina (2019). Conciliación de la vida familiar y laboral. Un reto para México. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 86 (40) 159-184. http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive

Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) (2019). Encuesta Nacional de Uso de Tiempo ENUT https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2019/

Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) (2020a). Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México, 2019 https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/StmaCntaNal/CSTNRH2019.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) (2020b). Censo de población y vivienda. https://www.inegi.or

Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) (2022). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/

International Labour Organization (1981). C-156 Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C156

Montoya, María (s.f.). El registro de deudores alimentarios morosos. IIJUNAM https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3833/9.pdf

ONU-MUJERES (1981). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/MJI_10.pdf

Organización de las Naciones Unidas (2016). Objetivos de Desarrollo Sostenible, Agenda 2030. https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/MJI_16.pdf

Organización de las Naciones Unidas (2024). Día Internacional de la Mujer. https://www.un.org/es/observances/womens-day/background

Organización de Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/MJI_1.pdf

Organización de Naciones Unidas (1993). Declaración y programa de acción de Viena. https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/MJI_2.pdf

Organización Internacional del Trabajo (1951). Convenio sobre la igualdad de remuneración núm. 100. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312245

Organización Internacional del Trabajo (1958). Convenio sobre la igualdad de remuneración núm. 111. https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/papiit/cedaw/mecanismos/iu_oit_111_discriminacion_empleo.pdf

Ortiz Román, Hermel David; Álvarez, Elsy Marcela & Barrera, Cinthya Daniela (2017). La discriminación laboral por género en el sector servicios de Ambato. *Revista Científica Hermes* (18), pp. 277-291. https://www.redalyc.org/journal/4776/477653290005/

Standing, Guy (2014). *Precariado, una carta de derechos*. Titivillus. http://www.relats.org/documentos/PES.RBU.Standing.pdf

Tylor, Edward Burnett (1975) [1871]. "La ciencia de la cultura", En kahn, J. S. (comp.): *El concepto de cultura: textos fundamentales*, 29-46. Barcelona, Anagrama.

Vaca, Iliana (2019). Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo. CEPAL https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/edc6e8c4-d873-4ad7-a069-1a4a260ca8c1/content

Varela, Nuria (2016). Barcos y corazones, las utilidades del patriarcado en la transmisión de valores que alimentan la violencia de género. *Metamorfosis Revista del Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud.* 4. 59-73. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6163212