

# De Política

Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas

# 10

## ARTÍCULOS

El giro en la gobernanza global y los derechos humanos

**ALÁN ARIAS MARÍN / PÁG. 11**

Los derechos de las mujeres en el Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**MARÍA DEL ROSARIO VARELA ZÚÑIGA / PÁG. 21**

Red clientelar Tecámac: incentivos y vínculos

**ROSALINDA CASTRO / PÁG. 37**

Retos que plantea la movilidad partidista en México. Ejercicio de los derechos político-electorales y transfuguismo

**ALEJANDRO LOZANO DÍEZ / PÁG. 57**

¿Cómo clasificar las iniciativas de ley? Una propuesta metodológica para la transición democrática mexicana

**SERGIO A. BÁRCENA JUÁREZ / HELGA JÁUREGUI BALLESTEROS / PÁG. 67**

La Profesionalización Legislativa de los diputados federales en México

**FERNANDO PATRÓN SÁNCHEZ / MA. OFELIA CAMACHO GARCÍA / PÁG. 91**

La importancia de la deliberación y la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas

**LUIS ESTEBAN PÉREZ MEZA / FRANCISCO J. RODRÍGUEZ ESCOBEDO / PÁG. 109**

La frontera sur de México y el nuevo rostro de la migración en la región del norte y centro de América

**MARÍA DE LOURDES ROSAS LÓPEZ / PÁG. 125**

La cooperación internacional de los gobiernos no centrales como herramienta de desarrollo local: el caso de Zapopan 2012-2015

**ANA KARINA SÁNCHEZ CERVANTES / PÁG. 135**

## MISCELÁNEA

Guerrero, elecciones 2015: crisis política, segunda alternancia en la gubernatura y declive de la izquierda (con una adenda por el año electoral 2018).

**RAÚL CALVO BARRERA / PÁG. 149**

# *De Política*

**Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip)**

Jesús Alberto Rodríguez Alonso

Presidente del Consejo Directivo, Amecip

Justo Jesús Tovar Mendoza

Secretaría Ejecutiva, Amecip

Servando Pineda Jaimes

Director

## **CONSEJO EDITORIAL**

Víctor Manuel Reynoso Angulo (Universidad de las Américas-Puebla); María Margarita Argüelles Gómez (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla); Felipe Carlos Betancourt Higareda (Universidad Autónoma del Estado de México); José Luis García Aguilar (Universidad Iberoamericana-Puebla); Víctor Manuel Figueras Zanabria (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla); Francisco Lizcano Fernández (Universidad Autónoma del Estado de México); Francisco Aceves González (Universidad de Guadalajara); Willibald Sonnleitner (El Colegio de México); Margarita Jiménez Badillo (Universidad Autónoma de Guerrero); Víctor Alarcón Olgúin (Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa); Servando Pineda Jaimes (Universidad Autónoma de Ciudad Juárez).

## **CONSEJO ASESOR**

Leonardo Morlino (Luiss Guido Carli, Italia); Dieter Nohlen (Universidad de Heidelberg, Alemania); Philippe C. Schmitter (European University Institute, Italia); Ludolfo Paramio (Instituto Universitario José Ortega y Gasset, España); Timothy J. Power (Universidad de Oxford, Reino Unido); Manuel Alcántara Sáez (Universidad de Salamanca / Flacso, España).

*Gemma Esmeralda Alvarado*

Secretaria de Redacción

*Agustín García Delgado*

Cuidado de la edición

*Karla María Rascón González*

Diseño de portada y formación editorial

*De Política*, año 6, número 10, enero-junio 2018, ISBN: 2007-7130, es una publicación semestral editada y distribuida por la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, A. C. (Amecip), con domicilio en calle Siempre Viva núm. 1976 norte, Col. Jardines el Bosque, C.P. 81248, Los Mochis, Sinaloa, México. Tel. 01 (222) 8-91-22-71.

Sitio web: <http://amecip.com/> correo electrónico: [amecipdepolitica@gmail.com](mailto:amecipdepolitica@gmail.com) Editor responsable: María Margarita Argüelles Gómez. Reserva de Derechos al uso exclusivo de título: 04-2013-04121111900-102, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. *De Política* ISSN: 2007-7130, ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS, A. C.

## Presentación

Tiene ante usted, amable lector, el número 10 de la revista *De Política* que edita la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas. En esta ocasión, por decisión del Consejo Editorial, hemos acordado publicar textos que en su momento fueron presentados como ponencias en el V Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (Ame-cip) organizado en colaboración con la Universidad de Quintana Roo en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, en septiembre de 2017.

Cada coordinador de eje temático eligió las que a su juicio fueron las ponencias más interesantes y con mayor calidad y luego fueron sometidas al proceso de arbitraje que como norma de calidad se somete en cada número los textos de *De Política*. Cabe señalar que a los seleccionados se les pidió adaptar sus ponencias a un texto que pudiera ser publicado en nuestra revista. El resultado es este número, que nos ofrece un panorama lo bastante amplio y diverso de los diferentes temas que se estudian hoy en día en México dentro de nuestra disciplina, la Ciencia Política.

El número inicia con un texto de Alán Arias Marín: "El giro en la gobernanza global y los derechos humanos", donde hace un repaso puntual de este tema en la primera década del siglo **XXI** y su discurso, que lograron constituir un referente normativo y valorativo de la gobernanza global.

Un tema por demás importante es el que nos presenta María del Rosario Varela Zúñiga: "Los derechos de las mujeres en el Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", donde hace una reflexión en torno a la manera en que nuestra Carta Magna de 1917 incorporó a las mujeres y sus derechos a los preceptos constitucionales, es decir, cómo reconoció, desconoció u omitió sus necesidades y cómo perfiló u obstaculizó un proyecto de vida ciudadano para ellas.

Ya adentrándonos en temas electorales, Rosalinda Castro nos presenta "Red Clientelar Tecámac: incentivos y vínculos", donde nos explica cómo opera la red clientelar que se ubica en el municipio de Tecámac, estado de México; cuál es su estructura y las posiciones que la conforman; qué características reúnen, quiénes ocupan esas posiciones, y finalmente, cuál es la razón de integrarla y permanecen en ella.

Alejandro Lozano Díez nos presenta "Retos que plantea la movilidad partidista en México. Ejercicio de los derechos político-electorales y transfuguismo". Aquí el autor reflexiona sobre uno de los puntos más débiles de la legislación electoral, parlamentaria y constitucional mexicana, el transfuguismo político. Tema por demás actual hoy, en época electoral.

Sergio Bárcena Juárez y Helga Jáuregui Ballesteros se preguntan en su texto "¿Cómo clasificar las iniciativas de ley? Una propuesta metodológica para la transición democrática mexicana". El texto pone a prueba la metodología construida mediante exámenes estadísticos y ejercicios de validez lógica empleados por estudios previos.

En tanto, Fernando Patrón Sánchez y María Ofelia Camacho García presentan una propuesta de medición de la profesionalización legislativa en México en su artículo "La profesionalización legislativa de los diputados federales en México".

A su vez, Luis Esteban Pérez y Francisco José Rodríguez participan en este número con "La importancia de la deliberación y la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas", donde tratan de establecer que sin deliberación y sin participación ciudadana en las políticas públicas no hay democracia.

María de Lourdes Rosas escribe sobre "La frontera sur de México y el nuevo rostro de la migración en la región norte y centro de América". En esta investigación, la autora in-

tenta contestar a preguntas sobre el futuro regional y las acciones individuales y concertadas de los gobiernos de la región sobre un tema fundamental hoy en día: la migración de ciudadanos hacia el norte en busca de mejores oportunidades de vida.

Ana Karina Sánchez, en su artículo "La cooperación internacional de los gobiernos no centrales como herramienta de desarrollo local: el caso de Zapopan 2012-2015", hace una crítica al modelo de los gobiernos subnacionales, también llamados gobiernos centrales, que se han transformado en actores de la cooperación internacional debido a la necesidad de gestionar y administrar el desarrollo de las localidades. Esta es una herramienta desaprovechada que puede promover el desarrollo.

Finalmente, nuestra "Miscelánea" la integra un tema local, como son las elecciones pasadas en Guerrero, de Raúl Calvo, quien nos presenta el contexto político, económico y social en el que se desarrollaron estos comicios en un lugar tan emblemático por el caso de los desaparecidos de Ayotzinapa y que se encuentra sumido en la violencia.

Que lo disfruten.

Servando Pineda Jaimes  
Director

## Presentation

You have before you kind reader, number 10 of the magazine *Politics*, published by the Mexican Association of Political Sciences. On this occasion, by decision of the Editorial committee, we have agreed to publish texts that were presented at the time as presentations at the V International Congress of the Mexican Association of Political Science (AMECIP) organized in collaboration with the University of Quintana Roo in the City of Cancun, Quintana Roo, in September 2017.

Each thematic coordinator chose the ones that in his opinion were the most interesting and highest quality papers and then they were submitted to the arbitration process that as a quality norm the texts of *De Política* are submitted in each issue. It should be noted that the selected ones were asked to adapt their papers to be published in our magazine. The result is this number that today we put in your hands and that offers us a broad and diverse enough panorama of the different topics that are studied today in Mexico within our discipline, Political Science.

The issue begins with a text by Alán Arias Marín, "The turn in global governance and human rights", where he makes a detailed review of this issue in the first decade of the 21st century and his speech that managed to constitute a normative and evaluative reference of global governance.

An important subject is the one presented by María del Rosario Varela Zúñiga: "Women's Rights in the Centenary of the Political Constitution of the United Mexican States", where she reflects on the way in which our Magna Carta of 1917 incorporated women and their rights to constitutional precepts, that is, how they recognized, ignored or ignored their needs and how they shaped or hindered a citizen's life project for them.

Already getting into electoral issues, Rosalinda Castro presents the text "Clientelar Network Tecámac: incentives and links", where she explains how the client network operates, that is located in the municipality of Tecámac, State of Mexico; what is its structure and the positions that shape it; what characteristics they gather; who occupies those positions, and finally, what is the reason to integrate it and remain in it.

Alejandro Lozano Díez presents "Challenges posed by party mobility in Mexico. Exercise of political and electoral rights and transfuguismo (turncoats)". Here the author reflects on one of the weakest points of the electoral parliamentary and constitutional Mexican legislation: the turncoats. Theme for current, today in election time.

Sergio Bárcena Juárez and Helga Jáuregui Ballesteros ask themselves in their text "How to classify the initiatives of law? A methodological proposal for the Mexican democratic transition". The text tests the methodology constructed through statistical exams and logical validity exercises used by previous studies.

Fernando Patrón Sánchez and María Ofelia Camacho García present a proposal to measure the legislative professionalization of federal deputies in Mexico, in their article "Legislative professionalization of federal deputies in Mexico".

In turn, Luis Esteban Pérez and Francisco José Rodríguez participate in this issue with "The importance of deliberation and citizen participation in the design of public policies", where they try to establish that without deliberation and without citizen participation in public policies, there is no democracy.

María de Lourdes Rosas writes about "The southern border of Mexico and the new face of migration in the region of North and Central America". In this research, the author tries to answer questions about the regional future and the individual and concerted actions

of the governments of the region on a fundamental issue today: the migration of citizens to the north in search of better life opportunities.

Ana Karina Sánchez, in her article, "International cooperation of non-central governments as a tool for local development: the case of Zapopan", criticizes the model of sub-national governments or also called central governments, that have been transformed into international cooperation actors due to the need to negotiate and manage the development of localities, but which has become an untapped tool that can promote development.

Finally, our "Miscellany" integrates a local theme such as the elections held in Guerrero by Raúl Calvo, where he presents the political-economic and social context in which these elections took place in such an emblematic place due to the case of the disappeared persons at Ayotzinapa and that is plunged into violence.

Enjoy it.

Servando Pineda Jaimes  
Director

# Tabla de contenido

<b>Presentación</b>	3
 <i>Artículos</i>	
<b>El giro en la gobernanza global y los derechos humanos</b> ALÁN ARIAS MARÍN	11
<b>Los derechos de las mujeres en el Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b> MARÍA DEL ROSARIO VARELA ZÚÑIGA	21
<b>Red clientelar Tecámac: incentivos y vínculos</b> ROSALINDA CASTRO	37
<b>Retos que plantea la movilidad partidista en México. Ejercicio de los derechos político-electorales y transfuguismo</b> ALEJANDRO LOZANO DÍEZ	57
<b>¿Cómo clasificar las iniciativas de ley? Una propuesta metodológica para la transición democrática mexicana</b> SERGIO A. BÁRCENA JUÁREZ / HELGA JÁUREGUI BALLESTEROS	67
<b>La profesionalización legislativa de los diputados federales en México</b> FERNANDO PATRÓN SÁNCHEZ / MA. OFELIA CAMACHO GARCÍA	89
<b>La importancia de la deliberación y la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas</b> LUIS ESTEBAN PÉREZ MEZA / FRANCISCO JOSÉ RODRÍGUEZ ESCOBEDO	109
<b>La frontera sur de México y el nuevo rostro de la migración en la región del norte y centro de América</b> MARÍA DE LOURDES ROSAS LÓPEZ	125

**La cooperación internacional de los gobiernos no centrales como herramienta de desarrollo local: el caso de Zapopan 2012-2015**

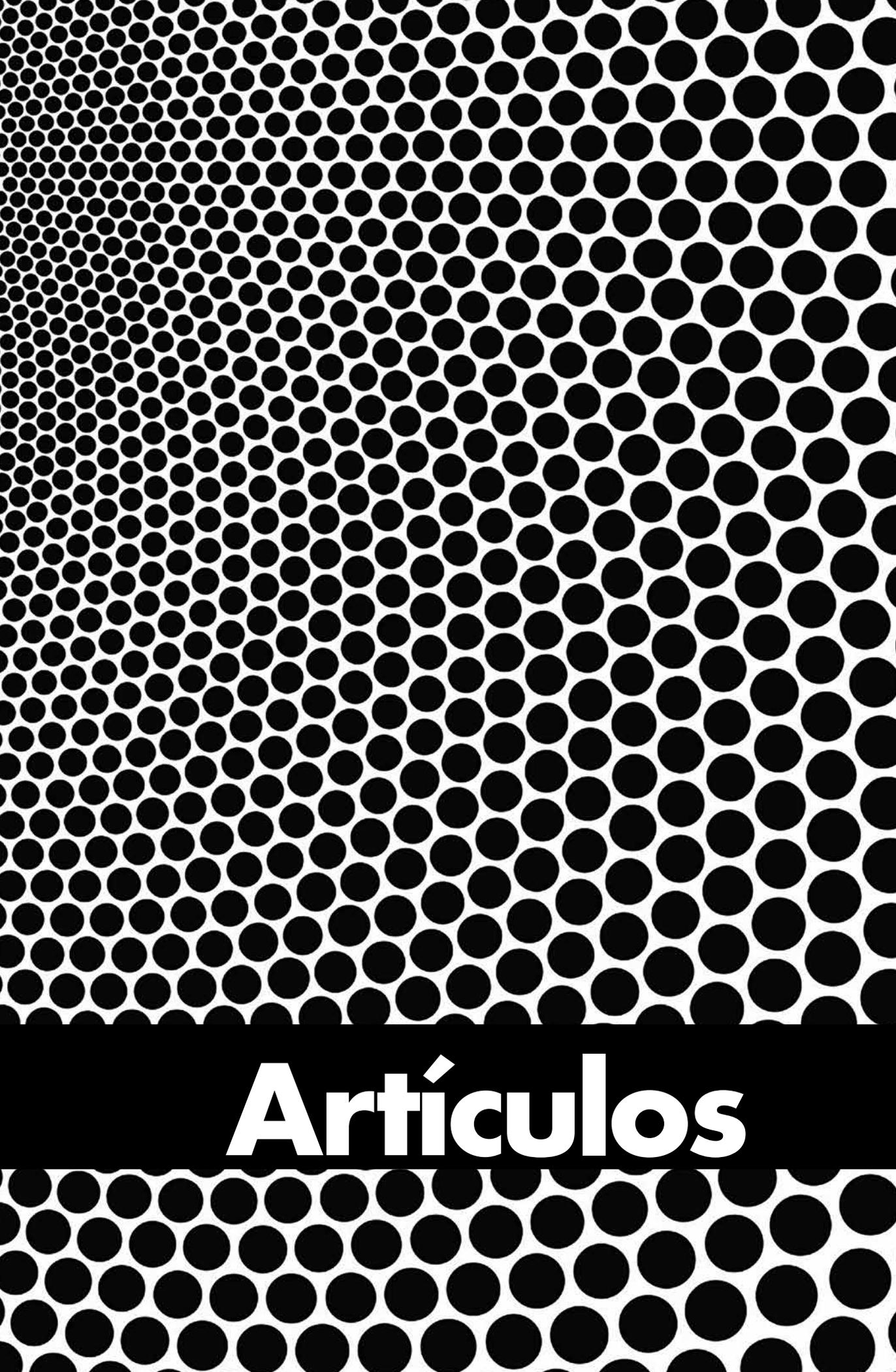
ANA KARINA SÁNCHEZ CERVANTES

135

**Guerrero, elecciones 2015: crisis política, segunda alternancia en la gubernatura y declive de la izquierda (con una adenda por el año electoral 2018).**

RAÚL CALVO BARRERA

149



# Artículos



# El giro en la gobernanza global y los derechos humanos\*

## *The turn in global governance and human rights*

Alán Arias Marín\*\*

### SUMARIO

Introducción / 2. Una caracterización crítica de los derechos humanos / 3. Hacia una periodización contemporánea de los derechos humanos / 4. ¿El inicio de una nueva era? Reconfiguración de la gobernanza global

### RESUMEN

En la primera década del siglo **XXI**, los derechos humanos y su discurso se lograron constituir en un referente normativo y valorativo de la gobernanza global. Sin embargo, tal “hegemonización” está en cuestión, pues los derechos humanos, en tanto un concepto históricamente determinado, se encuentran vulnerables a los cambios en los valores dominantes, consecuencia del nuevo contexto político internacional.

### ABSTRACT

In the first decade of the 21st century, human rights and their discourse were able to constitute a normative and evaluative reference of global governance. However, this “hegemony” is in question, such as human rights, while a historically determined concept, is vulnerable to changes in the dominant values, a result of the new international political context. In this

En este sentido, a partir de los principales acontecimientos políticos de 2016 y 2017, es posible distinguir un giro en el conjunto de los valores que tuvo lugar en los discursos de diversos políticos; incluso, una agenda contraria a los derechos humanos se ha ido fortaleciendo.

### PALABRAS CLAVE

Derechos humanos, gobernanza global, globalización.

sense, from the main political events of 2016 and 2017, it is possible to distinguish a turning point in the set of values that took place in the speeches of various politicians; Even an agenda contrary to human rights has been strengthened.

### KEYWORDS

Human rights, global governance, globalization.

Recibido el 1 de octubre de 2017. Aceptado el 20 noviembre de 2017.

\*Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP), organizado en colaboración con la Universidad de Quintana Roo, en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, los días 13, 14, 15 y 16 de septiembre de 2017.

\*\*Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Artículo póstumo.

## 1. Introducción

Entre los muchos desafíos a los que debe hacer frente la gobernanza global, el impacto sobre los derechos humanos, derivado de las reconfiguraciones del orden político mundial, ocupa un lugar importante en el debate actual. A partir de la segunda mitad del siglo **xx** y lo que va del presente, los derechos humanos y su discurso han alcanzado a constituirse en un referente normativo y valorativo a nivel global. Tanto organismos internacionales como Estados, han adoptado los principios que los derechos humanos representan y han promovido, de igual manera, su promoción hacia otros países. Sin embargo, esta “hegemonización” ha resultado sumamente problemática para el carácter movilizador y emancipatorio de los derechos humanos que previamente habían acompañado las diversas luchas sociales y discursos de resistencia contra las diferentes formas de opresión, pues, de alguna manera, en su apogeo institucional, los derechos humanos han entrado también a una situación de crisis, toda vez que al adoptar modalidades burocráticas y gerenciales su carácter movilizador ha perdido fuerza. Por tanto, frente a la parálisis del éxito de su discurso, la reivindicación crítica de los derechos humanos, tanto su teoría como práctica, resulta no solo útil, sino necesaria para comprender las dimensiones de su crisis intrínseca.

No obstante, los derechos humanos, entendidos como un concepto históricamente determinado, son receptivos al cambio eventual en los valores dominantes que les otorgaron la importancia que tienen actualmente. En este sentido, si se resaltan los principales acontecimientos políticos de 2016 y 2017, es posible identificar un giro en el conjunto de los valores que tuvo lugar, al menos, en los discursos de varios políticos, así como representantes de grupos nacionalistas, quienes lograron movilizar la opinión pública y radicalizar el debate en torno a los valores culturales de la globalización que, junto con los derechos humanos, promovían el multiculturalismo y la no discriminación. Incluso puede afirmarse que, en algunas democracias denominadas como consolidadas, al menos en las más influyentes (Reino Unido, Estados Unidos de América, Francia), emergió una agenda contraria a los derechos humanos.

Ante dicha reconfiguración del orden político global, vale la pena plantearse las siguientes preguntas: ¿Se transita por una reconfiguración de la gobernanza global? ¿Se encuentra en riesgo la hegemonía de los derechos humanos frente a los discursos nacionalistas y xenófobos? ¿Cuál debiera ser la función de un discurso crítico de los derechos humanos ante reivindicaciones contrarias a sus principios?

## 2. Una caracterización crítica de los derechos humanos

Una aproximación crítica al concepto de derechos humanos se justifica, por un lado, por la no correspondencia entre su desarrollo discursivo y normativo y, por otro, por su situación práctica de creciente vulneración, irrespeto y manipulación. En el fondo, la pregunta inquietante acerca de si los derechos humanos son efectivamente un límite contra el abuso del poder y la dominación o, por el contrario, se han convertido en un instrumento que mantiene dicha dominación, reside en el carácter de resistencia que ofrecen (o no) los derechos humanos. Incluso, han sido considerados como una fuerza legitimante de la configuración del poder político, económico y militar en el plano global. A partir de este dilema, es posible una reinterpretación de los derechos humanos, bajo explícitas premisas críticas, a través de cuatro proposiciones (o vías para su relectura), estas son:

su carácter ontológico; su aproximación fenomenológica; su especificidad histórica; y su sentido político.

La primera proposición, la que corresponde a su carácter ontológico, establece que los derechos humanos son esencialmente prácticos. Esto es, los derechos humanos, antes de convertirse en derechos propiamente dichos, previo a devenir libertades y espacios liberados regulados positivamente, fueron (y habrán de ser) prácticas humanas. En otras palabras, prácticas individuales o colectivas dotadas siempre de intencionalidad y, al mismo tiempo, prácticas con sus propios e inherentes momentos teóricos. En este sentido, los derechos humanos constituyen pues prácticas sociales susceptibles de empujar e instituir hechos sociales, acontecimientos en la historia.

Los derechos humanos no pertenecen a los individuos (en el sentido naturalista de derechos dados por el solo hecho de ser humanos), sino que los construyen a sí mismos y los hacen personas, vía el reconocimiento de sí por los otros; entonces, los derechos humanos en su materialidad práctica, como conjunto multidimensional de prácticas, constituyen y contienen una dimensión ontológica (condiciones de existencia) del ser social. Se está, pues, ante la construcción de un nosotros colectivo y del propio yo, al generar redes de interrelaciones de reconocimiento en los ámbitos más decisivos para los seres humanos, el del afecto, el de los derechos y las obligaciones y el del aprecio y respeto de su propio colectivo o comunidad.

En el recorrido a su positivización, los derechos humanos contienen e implican una multiplicidad de prácticas humanas y también de discurso. En principio y muy probablemente en cada comienzo singular de esos procesos, tales comportamientos teórico-prácticos, esos cursos de acción y sus dichos de lenguaje, esos comportamientos con los discursos que los acompañan, han de ser y han sido acciones de rechazo, de inconformidad e incomodidad, gestos y actos de indignación frente al abuso de poder; conceptualmente dicho, prácticas de resistencia ante el abuso de poder. Dichas prácticas de resistencias han sido (y serán) prácticas emancipatorias.

Por tanto, los derechos humanos son prácticas humanas con la potencia suficiente para intervenir en las condiciones prevalecientes, generar situaciones precipitadas por actos que modifican la correlación de fuerzas previa; prácticas humanas que alteran, en algún sentido, el orden de las cosas, que modifican el ámbito dominante de lo político y de la política vigente, que promueven el cambio o el *statu quo*.

Segunda proposición, la pertinencia de una aproximación fenomenológica, apunta a que los derechos humanos son ciertamente derechos, pero son más humanos que derechos. Esto es, son primordialmente humanos, son acciones humanas en sí mismos. Los derechos humanos son derechos, pero lo son toda vez que se confirma su densidad práctica consustancial a las acciones humanas constituyentes de los procesos sociales; con ello se destaca su modo de existencia práctico-teórico. Al decir que los derechos humanos son derechos, pero que en rigor son más humanos que derechos, se dice que son formalmente jurídicos pero hechos, creados, constituidos e instituidos a partir de una practicidad multidimensional dotada de intencionalidades de resistencia, emancipación y regulación.

Como se sabe, las luchas de resistencia al abuso de poder pueden convertirse, a veces casi de inmediato o paciente y acumulativamente, en el horizonte de una emancipación. Esto es, la instauración y/o rescate de espacios de libertad, ámbitos emancipados, liberados, asegurados y consolidados por una específica correlación de fuerzas, espacios libres de esos abusos de poder que han sido resistidos y de esas opresiones autoritarias presentes en todos los espacios de la vida social y en todas las formas históricas. Esto

significa que los derechos humanos llegan a ser derechos como tal en virtud de que contienen en su formulación jurídica esa sustancia práctica de luchas de resistencia y emancipación, así como también de prácticas de regulación cristalizadas normativamente.

Los acontecimientos históricos y sociales instituidos por esos procesos de lucha, verdaderos momentos de fusión, exitosos y victoriosos o fallidos y derrotados, se realizan a lo largo de la historia; en determinadas condiciones políticas, sociales y culturales se instituyen, normalizan e institucionalizan; se serializan bajo una correlación de fuerzas políticas específicas en cada caso: esa es la producción práctica y material de significados específicos y singulares que se conocen como derechos humanos.

La tercera proposición es la de su radical especificación histórica, que indica que los derechos humanos son relativa y polémicamente universales, pero también están especificados históricamente. Esto es, son entendidos radicalmente como un fenómeno histórico, en tanto que conjunto multidimensional de prácticas humanas y sus correspondientes saberes e ideologías. Los derechos humanos, su teoría y práctica, se encuentran determinados históricamente; los factores históricos y las condiciones sociales, políticas y culturales conforman variables indispensables para comprender y explicar el desarrollo previo y su caracterización actual. Si no se asume esta radical especificación histórica en tanto premisa metodológica, las indagaciones en torno a la política de los derechos humanos estarán condenadas a la ideologización y al desarraigo social y cultural.

Este aspecto esencial y sus elementos constitutivos del modo de existencia de los derechos humanos, tienen características perceptibles en su abstracción, como elementos transhistóricos, pues son susceptibles de ser captados solo desde una perspectiva sincrónica, ideal, fuera del curso histórico (como estructura); cuando ese conjunto de elementos se organiza, al conformarse históricamente desde una perspectiva diacrónica, conforma una peculiar forma social especificada históricamente (configuración). Según Costas Douzinas, los derechos humanos se manifiestan como contingentes y, por tanto, históricos. En ese sentido, rechaza aquella concepción que los presenta como “naturales y eternos” y enfatiza la idea de la “lucha por el reconocimiento” para caracterizar el horizonte de los derechos humanos (2000, p. 48).

En este sentido, resulta pertinente un replanteamiento crítico que tome en consideración los factores históricos en el desarrollo de los derechos humanos con el propósito de ensayar una reformulación contemporánea de los mismos. Por lo tanto, se requiere una mayor conciencia y apertura en torno a los diversos esfuerzos intelectuales en la redefinición teórica y la ampliación del campo analítico de los derechos humanos, por un lado; y, por otro, mantener una obstinada cautela frente al realismo político, centrado en intereses particulares e inmediatos, así como respecto del permanente peligro de la creciente instrumentalización política de los derechos humanos.

Por último, la cuarta proposición, la de su sentido político, identifica a los derechos humanos como un movimiento social contemporáneo. Los derechos humanos son simultáneamente proyecto práctico y discurso teórico (lejos de ser solo derechos). Su consistencia es la de una multiplicidad de prácticas sociales que se despliegan en diversas dimensiones y se configuran en variados repertorios estratégicos y tácticos. Su intencionalidad o sentido busca teórica y prácticamente la instauración de acontecimientos. Acontecimientos en sentido político fuerte, es decir, irrupción de exigencias de reconocimiento, resistencias o impulsos emancipadores que modifican las correlaciones de fuerza y dominio prevalecientes (Badiou, 1999, p. 38); por tanto, acontecimientos instituyentes de nuevas relaciones o modificadas correlaciones de poder. Esta determinación de su carácter político, en sentido estricto, fundacional (diferenciado de la política instituida),

le imprime su sentido instituyente y, en la dimensión propiamente jurídica, conformados como práctica seminal; los derechos humanos como la afirmación del derecho a tener derechos, en la formulación de Hannah Arendt (1982).

La adopción de una perspectiva modulada por la tradición de la teoría crítica supone asumir dos premisas metodológicas fundamentales respecto del concepto derechos humanos. Por un lado, los derechos humanos son considerados como movimiento social, político e intelectual dotado de una teoría propiamente dicha. Su determinación básica, a lo largo de la historia, consiste en su carácter emancipatorio (resistencia al abuso de poder, reivindicación de libertades y derechos, regulaciones normativas garantistas por parte del Estado); atentos y referenciados siempre a su sustrato político indeleble y más profundo –condición de toda libertad– la exigencia de reconocimiento y, por tanto, la afirmación de la igualdad.

Cabe el entendimiento de los derechos humanos como movimiento, si bien no como un movimiento social clásico y, ni siquiera, un movimiento social de nuevo tipo. Conveniría pensar el movimiento de los derechos humanos a la manera metafórica de una comunidad imaginada, en el que cabrían el conjunto de tradiciones, prácticas, principios, herramientas jurídicas, valores y simbología que conforman la tradición histórica, filosófica, ética, jurídica y cultural de los individuos y los colectivos identificados con su reivindicación y defensa. Una de las consecuencias, acaso de las más notables, de la tesis de Samuel Moyn relativa a la radical novedad de la configuración de los derechos humanos como un movimiento social –intelectual, moral y práctico–, en virtud de su potencial utópico consiste en el revolucionamiento respecto del modo de lectura de la historia. La revisión de los antecedentes, precedentes y líneas evolutivas del movimiento, mismas que el discurso tradicional dominante ha realizado a partir de la publicación de la Declaración Universal en 1948, podrían ser acometidas bajo una óptica diferente.

La actual configuración de los derechos humanos sería, entonces, entendida como un movimiento en el sentido de las contemporáneas comunidades imaginadas que pululan como actores políticos y sociales en las sociedades globalizadas, tanto las centrales como las periféricas del capitalismo, en sus formas vigentes. Neil Stammers asume a los derechos humanos como un tipo peculiar de movimiento social (2009). En su análisis de las interacciones de los derechos humanos con el conjunto de otros movimientos que reivindican, se amparan o realizan un uso estratégico o táctico de los derechos humanos, Stammers lo caracteriza como un potencial movimiento de movimientos.

La lucha por el reconocimiento viene a ser el corazón que palpita en las acciones y prácticas que históricamente se desarrollan al amparo de los derechos humanos; conforma la finalidad de su teleología como conjunto de prácticas humanas: acciones y prácticas de resistencia, emancipación y regulación, impelidas por el repudio al menosprecio y la indignidad. La lucha por el reconocimiento como la gramática para el entendimiento profundo del movimiento social y cultural de los derechos humanos.

Finalmente, la centralidad del concepto de reconocimiento en el corpus teórico de los derechos humanos incide en un doble plano. Primero, en el plano de los modos de existencia, la multiplicidad de prácticas multidimensionales que conforman la materialidad misma de los derechos humanos (digamos, su estructura), mismas que son prácticas de resistencia, emancipación y regulación normativa e institucional (su *ethos*), están tensadas por una teleología cuya finalidad general es el reconocimiento recíproco en sus diversos modos y niveles. Segundo, en el plano de su existencia histórica efectiva, la modalidad mediante la cual los elementos constitutivos de su estructura (transhistórica), su *ethos* y su *telos*, se configuran históricamente (en su especificación histórica),

los derechos humanos aparecen en la actualidad reciente como un movimiento social y cultural internacional (heterogéneo).

### **3. Hacia una periodización contemporánea de los derechos humanos**

Se puede elaborar un ejercicio de periodización de los derechos humanos a partir de una revisión, más o menos convencional, del proceso de mundialización y, en específico, de su configuración última y contemporánea, la globalización. De ese modo, con este ejercicio se busca ayudar a situar, orientar y hacer posible la relación de las pautas del desarrollo global con los momentos históricamente diferenciados del curso evolutivo de los derechos humanos en las últimas décadas (Hobsbawm, 1998). Dicha periodización contemporánea de los derechos humanos se dividiría en tres fases: refundación; “congelamiento”; y ¿crisis de los derechos humanos? A continuación se presentan los contenidos de cada una de estas.

Primera fase o refundación de los derechos humanos. Periodo inmediato posterior a la posguerra de la Segunda Guerra Mundial (1948-49). Fase de fecundidad intelectual y política; desarrollo notable del derecho internacional humanitario (DIH). Rediseño de instituciones internacionales (ONU). Como antecedente significativo del Tribunal Militar Internacional (Núremberg), se acuña la noción de “crímenes contra la humanidad”. La finalidad de la propuesta humanista de ese momento fue, expresamente, en contra de la guerra, sus horrores; enfáticamente, el holocausto de millones de opositores políticos socialistas y comunistas, judíos, gitanos y homosexuales (Auschwitz, como concepto-paradigma); el encierro masivo de disidentes políticos, minorías étnicas y opositores en general en la URSS (Gulag); y, por último, el bombardeo, incluso con armas atómicas, de poblaciones civiles indefensas (Hiroshima-Nagasaki-Gulag) y la pléyade de sus consecuencias políticas, culturales y éticas. Énfasis del sentido en pro de la paz y la convivencia pacífica, mediante la resolución pacífica de controversias, así como el imperativo ético-político del compromiso de las naciones con su no repetición.

Segunda fase o “congelamiento” de los derechos humanos. Periodo que comprende la Guerra Fría (1950-89). Décadas de hibernación de los derechos humanos, sobre todo en sus desarrollos teóricos e intelectuales, así como en lo que respecta a emplazamientos de envergadura histórica e institucional para su defensa o promoción. Subsecuente politización instrumental por parte de los “Bloques” en pugna, principalmente del “mundo libre” (occidental) en contra de los gobiernos de los países socialistas y/o en transición revolucionaria; tendencia que explicara, en parte, la distancia crítica y la desconfianza de la “izquierda” (y el marxismo) respecto al discurso de los derechos humanos. Proceso de descolonización y la configuración de un conjunto de países con pretensión de desarrollar una política internacional “independiente” bajo la denominación de “Tercer Mundo”. Manifestaciones de afroamericanos contra la segregación y de los estudiantes contra la guerra de Vietnam. El movimiento político-cultural de los estudiantes en diversas partes del mundo (Alemania, Estados Unidos, Francia, México, Argentina) paradigmáticamente el movimiento estudiantil del 68. Invasión de las tropas del Pacto de Varsovia a Checoslovaquia. Desarrollo, multiplicación y creciente influencia de la ideología “utópica” de los derechos humanos y de las ONG comprometidas con su defensa y promoción. Importancia creciente de las religiones en las protestas que se llevaron a cabo en el bloque soviético en Afganistán, Irán y Polonia. Golpe de Estado militar contra el gobierno socialista de Salvador Allende (1971). Henkin da la primera clase sobre derechos humanos en la Columbia

Law School de NYC y Louis Sohn lo hace por primera vez en la Harvard Law School. No obstante, en la década de los sesenta, llevaron a concluir los esfuerzos para la elaboración y aprobación de importantes documentos y convenios de derechos humanos, secuelas de la Declaración Universal de 1948 y de las dificultades de una visión unitaria de los derechos humanos, como fue el caso de los pactos, el de derechos civiles y políticos y el de derechos económicos, sociales y culturales (1966). René Cassin recibe el Premio Nobel de la Paz (1968). El presidente Jimmy Carter declara el compromiso absoluto de la política exterior estadounidense con los derechos humanos (1977). Amnistía Internacional recibe el Premio Nobel de la Paz (1977). Fundación de Human Rights Watch (1978). Noam Chomsky advierte de la manipulación propagandística de los derechos humanos (1979). Implosión del bloque soviético, la caída del muro de Berlín (1989) y el inicio de una era de post-guerra fría con el surgimiento de nuevos e inéditos conflictos, a menudo, armados y sangrientos, con el incremento de las aspiraciones nacionalistas y una multiplicación de contradicciones de carácter nacional, étnico, lingüístico y religioso que incentivaron el menoscabo y la violación de los derechos humanos.

Tercera fase o, ¿crisis de los derechos humanos? Periodo que abarca finales del siglo xx y comienzos del siglo XXI (1990-2001/2011). Desarrollo de una nueva y crucial etapa para la cultura de los derechos humanos. Amplia difusión de sus problemáticas y contenidos, creciente percepción de su significado e importancia en las relaciones internacionales; multiplicación de convenios, declaraciones y conferencias de los organismos multinacionales referidos o con presencia explícita de la temática de los derechos humanos; todo ello acompañado por desarrollos en el derecho internacional y, en el plano interno, adopciones y adaptaciones expresas de los derechos humanos en el ámbito del derecho constitucional de numerosas naciones. Los derechos humanos se conforman como referente ético y político determinante de la nueva gobernanza global. China asume un papel protagonista a nivel internacional e instrumenta un impresionante crecimiento económico y una notable disminución de la pobreza en su población; vive, no obstante, una aguda contradicción entre los planos social y cultural y los ámbitos deficitarios de democracia y derechos humanos. Incapacidad de la Unión Europea para responder adecuadamente a la guerra civil en la ex Yugoslavia, fracaso que explica la intervención estadounidense. Desarrollo y multiplicación de atentos terroristas de nuevo tipo, paradigmáticamente, el 11 de septiembre de 2001. Compleja dialéctica desatada por el binomio terrorismo global-guerra al terrorismo. Alteración de paradigmas en las políticas de seguridad de Estados Unidos y sus aliados. Consecuencias en el plano de la diplomacia, las relaciones internacionales, el derecho y el conjunto de las ciencias sociales. El consecuente incremento de la inseguridad y el miedo al terrorismo y sus implicaciones en el ámbito de las libertades y los derechos humanos. Invasión de los Estados Unidos y sus aliados a Afganistán e Irak. Caída del régimen de Saddam Husein. Incremento masivo y global de la migración del Sur subdesarrollado al Norte desarrollado. Barack Obama gana la presidencia de los Estados Unidos (2005). Movimientos de masa contrarios a los gobiernos autoritarios en Medio Oriente, denominada genéricamente “primavera árabe”. Agudización de la guerra civil en Siria. Aparición y consolidación del ejército islámico (ISIS).

## **4. ¿El inicio de una nueva era? Reconfiguración de la gobernanza global**

Tras la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos y el ascenso de movimientos populistas y de extrema derecha en Europa, los valores libera-

les en Occidente, especialmente los derechos humanos, se encuentran vulnerables ante sus críticos y detractores. La defensa de la democracia y los derechos humanos ha dejado de ser la divisa que daba un aura de legitimidad al “líder del mundo libre”, los Estados Unidos de América, pues, en los primeros 100 días de gobierno del magnate neoyorquino, diversas organizaciones de derechos humanos, entre ellas Amnistía Internacional, han señalado que la administración de Trump amenaza los derechos humanos (2017).

Sus intentos de cierre de fronteras a los refugiados y la estigmatización de los inmigrantes; los recortes en gastos de salud; el menosprecio a la cooperación internacional, Naciones Unidas y otros órganos internacionales; la salida del Acuerdo de París, en materia de cambio climático; la restricción de los derechos reproductivos de las mujeres; apoyo y venta de armas a países del Medio Oriente “que abusan de los derechos humanos” (Arabia Saudí, Bahréin, Qatar, Irán); la escalada en diversos conflictos armados como Siria y el aumento del gasto militar, así como los ataques constantes a la prensa estadounidense, representan un serio riesgo y un retroceso para los derechos humanos.

Por tanto, ante un nuevo contexto global cambiante, condicionado por el fortalecimiento de fuerzas políticas anticomunitarias, antimigrantes, explícitamente xenófobas y fundamentadas a partir de un nacionalismo nativista que cuestiona los valores y principios de los derechos humanos, cabe la pregunta: ¿Merecen aún los derechos humanos la crítica (enunciada más arriba)? ¿No coadyuvan con la actitud negativa hacia ellos? La respuesta es sí, bajo una necesaria serie de modulaciones.

A partir de la relación, compleja y problemática, entre globalización y derechos humanos, es posible entender el proceso de difusión y extensión, de manera global, del discurso de los derechos humanos. Desde el resurgimiento de los derechos humanos después de la Segunda Guerra Mundial, su lógica ha estado en un permanente conflicto “ideológico”, consistente en una fuerte crítica a la concepción occidental y, particularmente, liberal sobre la que los mismos derechos fueron fundados. En este sentido, cabe destacar el uso y significado político que les otorgaron a los derechos humanos, en tanto “arma ideológica”, las dos superpotencias.

Sin embargo, Jimmy Carter incorporaría, por primera vez, la temática de los derechos humanos en sus discursos de campaña rumbo a la presidencia de los Estados Unidos (1976); posteriormente, ya como presidente, declararía un compromiso absoluto de la política exterior estadounidense con los derechos humanos (1977), con lo cual este episodio histórico marca el inicio de una nueva etapa de los derechos humanos y su incorporación al escenario global. Finalmente, la implosión del sistema de países del “socialismo real”, simbolizada en la caída del Muro de Berlín (1989), supuso el triunfo de la democracia liberal y la capitalización ideológica de los derechos humanos, como estandarte de la “victoriosa” democracia occidental. Incluso, de acuerdo con Costas Douzinas, los derechos humanos se constituyeron en “la ideología que queda tras el fin y la superación de las ideologías [...] la ideología de la globalización al ‘final de la historia’” (2000, p. 2).

Si bien, a inicios del presente siglo, bajo las condiciones de un mundo globalizado, el discurso de los derechos humanos adquirió un carácter hegemónico, mismo que lo constituiría como un referente legal y valorativo de la gobernanza global (Ignatief, 2001, p. 79). Las recientes configuraciones y reacomodos del orden mundial han alterado la propia dinámica del proceso de globalización y, con esta, el discurso de los derechos humanos también ha entrado en cuestión.

El mundo globalizado, entendido como un sistema de funcionamiento global fundado a partir del respeto de la soberanía estatal, se ha vuelto cada vez más débil. Este tipo de globalización, misma que parece entrar en una etapa de crisis, Richard Haass

la denomina Orden Mundial 1.0 (2017, p. 2). La administración de Trump, a partir de su concepto “America First”, parece que ha renunciado deliberadamente a representar ese “líder del mundo libre”; Trump se ha conformado con ser el mero representante de un país que, eso sí, es la primera potencia mundial, pero que no va más allá de la defensa de tangibles intereses nacionales. De hecho, en esto ha sido coherente con su reiterada promesa de ser “presidente de Estados Unidos y no presidente del mundo”. El propio secretario de Estado, Rex Tillerson, ha afirmado: “Muy a menudo, nuestros valores son un obstáculo al impulso de nuestros intereses”, así que “tenemos que entender cuáles son nuestros intereses, y luego, en la medida en que podamos promocionar y avanzar nuestros valores, deberíamos hacerlo...”. La llegada del presidente Donald Trump puso en cuestión el paradigma en la política exterior estadounidense. Después de la elección de Trump, la canciller alemana Angela Merkel ofrece opciones de liderazgo para el “mundo libre”; ha reivindicado frente a Trump los valores liberales y derechos humanos. El abandono de los Estados Unidos del Acuerdo de París pone en entredicho las condiciones de la cooperación internacional para combatir el cambio climático; tanto la Unión Europea como China han señalado que se harán cargo de esa agenda. Sin embargo, la salida de Estados Unidos pone en cuestión el desarrollo de la agenda climática.

Sin embargo, las dinámicas globales emergentes exigen replantear el criterio de la obligación soberana de los Estados (fundamental para el Orden Mundial 1.0), pues resulta imprescindible reconocer que los Estados soberanos no solo tienen derechos, sino también obligaciones hacia los demás, en este caso, en materia de derechos humanos. El terrorismo, la propagación o el uso de armas de destrucción masiva, el ciberespacio, o el cambio climático, son problemas que debieran convertirse en tema de debate en reuniones bilaterales y multilaterales para alcanzar un acuerdo mayor entre los Estados. Pese a ello, serán necesarias décadas de consultas y negociaciones para establecer las obligaciones soberanas como uno de los pilares del orden internacional e, incluso entonces, su aceptación e impacto serán desiguales. De acuerdo con Haass, el mundo tendrá que pensar en un Orden Mundial 2.0, el cual parte de un criterio de “obligación soberana”. Este concepto, vale la pena señalar, difiere de la noción de “soberanía como responsabilidad”: las obligaciones que un gobierno tiene para con sus propios ciudadanos, compromisos que, si se ignoran, son supuestamente exigibles por otros Estados a través de medidas hasta e incluyendo la intervención militar. En cambio, la “obligación soberana” es lo que un país debe a otros países. Se deriva de la necesidad de ampliar y adaptar los principios tradicionales del orden internacional a un mundo altamente interconectado (2017, p. 2).

En este contexto, el papel del discurso crítico de los derechos humanos, ante las reivindicaciones contrarias a sus principios, debiera adquirir una serie de modulaciones de modo que la crítica a los derechos humanos no se homologue con el desprecio o la minusvaloración que hace el nuevo gobierno estadounidense. Así, habrá que ponderar un conjunto de dimensiones: (1) los ámbitos nacionales respecto del ámbito internacional (en Estados Unidos, por ejemplo, existe una clara distinción entre Human Rights, ligada a su política exterior, y Civil Rights, que concierne a los derechos de sus ciudadanos o a la política doméstica); (2) si se trata de Estados democráticos o autoritarios o represivos (no son las mismas violaciones de derechos humanos las que se presentan entre Francia y China o México y Siria); (3) los tipos de movimientos sociales y sus modalidades de reclamos (evidente diferencia entre un movimiento pacífico y otro armado); y (4) las temáticas y contenidos específicos de la agenda de derechos humanos.

Una de las temáticas más preocupantes para la agenda los derechos humanos y gobiernos es el terrorismo global. Se ha constatado que los significados históricamente acuñados de terrorismo y guerra han sido refuncionalizados. De ello se deriva una alteración de su significado, lo que obliga a una reflexión teórica en múltiples ámbitos y disciplinas: el concepto de guerra; la definición del Estado (vulnerado en cuanto al monopolio de la violencia y control de armas de destrucción masiva); la revisión de la doctrina y la práctica de los derechos humanos y las garantías individuales, entre otras temáticas de igual urgencia. La perentoria y obligada revisión teórica se intensifica por el apremio moral que la diada terrorismo (masivo-suicida)-guerra al terrorismo (acciones ofensivas por sospecha de agresión o prevención) impone sobre la vida, la libertad y los derechos humanos de millones de personas inocentes. Las sociedades contemporáneas, después de casi quince años del 11-s, no son más seguras luego del combate al terror integralista; la violencia preside las relaciones sociales, distorsiona e incrementa su opacidad, construyendo nuevos obstáculos a su conocimiento.

## Bibliografía

- Amnistía Internacional. (2017). #TrumpWatch: Stand up to Trump. Protect human rights. Recuperado de <https://www.amnestyusa.org/Trump100Days/>
- Arendt, H. (1982). Sobre los orígenes del totalitarismo. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Badiou, A. (1999). El ser y el acontecimiento. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.
- Douzinas, C. (2000). The End Of Human Rights. Critical Legal Thought at The Turn of the Century. Oxford, United Kingdom: Hart Publishing.
- Haass, R. (2017). 'World Order 2.0'. Foreign Affairs, 96 (1), 2-9.
- Hobsbawm, E. (1998). Historia del Siglo ~~xx~~. Buenos Aires, Crítica, 1998.
- Ignatief, M. (2001). Human Rights as Politics and Idolatry. Princeton, United States of America: Princeton University Press.
- Stammers, N. (2009). Human Rights and Social Movements. New York, United States of America: Pluto Press.

# Los derechos de las mujeres en el Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

## *Women's rights in the Centenary of Mexican United States Political Constitution*

María del Rosario Varela Zúñiga\*

### SUMARIO

1. Introducción/ 2. El lenguaje androcéntrico de la Constitución de 1917 como medio de exclusión de las mujeres de la membresía ciudadana / 3. Las reformas constitucionales: el lenguaje como vía de inclusión –insuficiente– para la incorporación de los derechos humanos de las mujeres / 4. La influencia de los marcos internacionales en la incorporación constitucional de los Derechos Humanos de las Mujeres / 5. Conclusiones.

### RESUMEN

Se hace una reflexión en torno a la manera en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 incorporó a las mujeres y sus derechos a los preceptos constitucionales, es decir, cómo reconoció, desconoció u omitió sus necesidades, y cómo perfiló u obstaculizó un proyecto de vida ciudadano para ellas. Esta reflexión se extiende a lo largo de los 100 años que tiene de existencia este marco normativo, resaltando aquellas reformas constitucio-

nales que han marcado momentos importantes para establecer una igualdad de género. Asimismo, se resalta la importancia que ha tenido el Derecho Internacional en la evolución de los cambios constitucionales en materia de Derechos Humanos de las Mujeres.

### PALABRAS CLAVE

Centenario de la Constitución Política Mexicana, derechos de las mujeres, discriminación, ciudadanía.

### ABSTRACT

This paper reflects on the way in which the Mexican United States Political Constitution of 1917 incorporated women and their rights into its constitutional precepts, i.e., the way it recognized, ignored or overlooked women's needs, and how it shaped or hindered a citizen life project for them. This reflection comprises the 100 years of existence of this legal framework, and

highlights the constitutional reforms that became milestones for instituting gender equality. It also highlights the importance of International Law in the evolution of constitutional changes on the field of Women's Human Rights.

### KEYWORDS

Centenary of the CPEUM; women's rights, citizenship, discrimination.

Recibido el 28 de enero de 2018. Aceptado el 7 de febrero de 2018.

\* Maestra-investigadora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Coahuila, Unidad Torreón. Coordinadora del Programa Multidisciplinario de Estudios de Género.

# 1. Introducción

A cien años de la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917-2017), es menester hacer un análisis retrospectivo desde una mirada de género sobre la forma en que este acuerdo incorporó a las mujeres y sus derechos. La inclusión de los derechos de todas las personas en los preceptos constitucionales es importante porque reconoce y define la *membresía* a la ciudadanía (Irving, 2008); no obstante, como veremos más adelante, las mujeres fueron excluidas de esta categoría, y por ende, de los derechos y prerrogativas que conlleva. El lenguaje constitucional —utilizado en términos masculinos— fue un factor mediático en esta exclusión; en él las mujeres no fueron nombradas, salvo contadas ocasiones, pues el sujeto de derechos de la Constitución fue el *hombre*.

La Constitución Mexicana de 1917—al igual que todas las constituciones de la época—, acusó un *sello de género*, esto es, una marca histórica androcéntrica que delineó un orden social en el que las mujeres —y sus derechos y necesidades— fueron ignoradas. En este sentido, es importante identificar la manera en que los derechos de las mujeres han sido incorporados a lo largo de los cien años de existencia de este marco normativo. Como menciona Irving (2008), este proceso de revisión supone una “auditoría de género”, que implica observar el impacto que tienen las constituciones ya en curso sobre las relaciones de género. En este artículo se sigue esta línea de análisis a través de identificar la ausencia de las mujeres en el lenguaje utilizado en la Constitución de 1917 y su paulatina incorporación en las reformas posteriores realizadas hasta la actualidad.

De acuerdo con Mackay (1998, en Irving, 2008), la década de los setenta fue favorable a nivel mundial para una serie de reformas constitucionales o elaboración de nuevas constituciones que tuvieran legitimidad ciudadana. A ello contribuyó una serie de hechos como la abolición del apartheid en Sudáfrica y el final de la Guerra Fría, o los cambios de régimen en Afganistán e Irak, que motivaron a la gente a “empezar de nuevo” con instituciones de gobernanza basadas en la legitimidad del consenso popular. En este contexto se elaboraron o reformularon más de la mitad de las actuales constituciones, uno de cuyos aspectos más sobresalientes fue la “conciencia de género”. En tal sentido, los derechos humanos de las mujeres son un tema central que se inserta de manera reciente en la agenda universal, regional y local de los derechos; por ello, su estudio, defensa, protección y garantía aún son tareas con un largo camino por recorrer (Pérez, en Alda Facio, 2014).

En esta tarea, el concepto de igualdad de género ha sido clave, pues alude a las relaciones sociales entre hombres y mujeres, que se estructuran a partir de una posición de dominancia-subordinación originada en el género de las personas; un constructo (y mandato) cultural que impone diferencias en el acceso a los recursos y oportunidades de desarrollo de mujeres y hombres. En este sentido, la igualdad de género hace referencia a la eliminación del preponderante estándar masculino en el acceso a las oportunidades existentes, a fin de que estas puedan repartirse de manera justa entre mujeres y hombres. Sin embargo, para que esto sea posible, el Estado debe hacerse responsable de una redistribución de oportunidades que deben ser incorporadas a rango constitucional.

Uno de los elementos contextuales de los cambios constitucionales en materia de derechos humanos de las mujeres es la influencia del Derecho Internacional.<sup>1</sup> Actual-

---

<sup>1</sup> Para una contextualización amplia de las obligaciones del Estado mexicano ante los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, ver: De los Santos, Miguel Ángel: Derechos Humanos: compro-

mente, el derecho internacional es uno de los instrumentos jurídicos más recurridos en el mundo para el diseño de marcos legales que modifiquen las relaciones de género en un sentido de igualdad. En México, la reforma al artículo 1° de la CPEUM ha sido de gran alcance en el logro de una igualdad de género; implica que toda la actividad pública debe considerar la aplicación directa de normas consagradas en tratados internacionales de derechos humanos, así como en la jurisprudencia de las instancias internacionales. En gran medida, esta reforma enmarca las reformas constitucionales más recientes en materia de Derechos Humanos de las mujeres. En materia de igualdad de género, el tratado más importante es la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (ONU, 1979); De acuerdo con Facio (2008:27): “Al comprometerse con la igualdad entre los sexos, mediante la ratificación de los convenios internacionales pertinentes, los gobiernos se obligan a respetar, proteger y garantizar o cumplir este derecho y eso significa que deben rendir cuentas ante sus poblaciones por la violación de esas obligaciones”. En los apartados en que se estructura este artículo se da cuenta de la limitada presencia que tuvieron las mujeres y sus necesidades en el lenguaje constitucional de 1917, así como el avance que ha experimentado la Constitución en materia de perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres a lo largo de sus 100 años, sobre todo en los últimos veinte.

## 2. El lenguaje androcéntrico de la Constitución de 1917 como medio de exclusión de las mujeres de la membresía ciudadana

El nuevo orden social surgido de la Revolución Mexicana y plasmado en la CPEUM recogió aparentemente las demandas de igualdad y justicia social que enarbolaron los grupos en conflicto; sin embargo, pese a su pretensión igualitaria, en realidad fue un *pacto patriarcal*, en el sentido utilizado por Celia Amorós (2001), para quien el poder político de la modernidad—fundamentado en la idea de igualdad—se constituye a partir de un pacto social entre *iguales* cuyo referente son los hombres, al estilo de una fraternidad masculina que excluye a las mujeres.<sup>2</sup> El pacto social de la Constitución de 1917 solo tomó en cuenta a la mitad de la población: los hombres, siguiendo una tradición romano-aristotélica-napoleónica.<sup>3</sup> La otra mitad, las mujeres (y sus intereses y necesidades), permanecieron ajenas y subyugadas a un orden doméstico en el que la autoridad fue el *patriarca*, orden social que no se vio alterado por el nuevo pacto social.

El lenguaje constitucional—aparentemente neutral—no registró la composición sexual de la población y obvió la presencia de las mujeres, sus condiciones de vida y sus necesidades. Para Irving (2008), el lenguaje masculino con el que las constituciones se crearon no se debe a una casualidad, ya que frecuentemente las cortes utilizan este contexto para excluirlas de la comunidad de derechos. En el caso de la Constitución de 1917, las mujeres y el ámbito doméstico están escasamente presentes, pues el término “mu-

---

mismos internacionales, obligaciones nacionales, en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8735/10770>.

2 Ver también León (2007) y Posada (2009).

3 De acuerdo con Lucía Raphael (2014), en el derecho romano la mujer, al igual que los extranjeros y los impúberes, era incapaz de poseer la ciudadanía; el único sujeto de derecho fue el hombre. El derecho romano se basó en la división sexual donde la mujer fue vista como apéndice del hombre, de ahí que se le concibiera como un ser inferior física y mentalmente.

jer” apenas fue mencionado tres veces, en la mayoría de los casos para establecer una diferencia en el acceso a los derechos constitucionalmente reconocidos a “los ciudadanos”.

Las tres menciones se encuentran en el título sexto, relativo al trabajo y la prevención social, y se refieren básicamente a la regulación del trabajo de las mujeres (en un sentido aparentemente proteccionista). Así, en una primera mención, el artículo 123 en su fracción II consignó que las *mujeres* y los jóvenes menores de 16 años tenían prohibido trabajar posterior a las diez de la noche en los establecimientos comerciales, así como realizar trabajos en condiciones insalubres.

La segunda mención a las mujeres se encuentra en la fracción XI del mismo artículo, en donde se fijaron los criterios para la realización de horas extras en la jornada laboral —de la que igualmente se excluyó a los menores de 16 años y las *mujeres de cualquier edad*—. Llama la atención la condición jurídica de dependencia y protección con la que la constitución consideró a las mujeres, equiparándolas con los menores de edad. En tal sentido, las mujeres tenían prohibido realizar trabajo nocturno y horas extras; solo los hombres estaban autorizados para ello (quizá en parte por su condición de hombres libres del trabajo doméstico).

Estas disposiciones constitucionales se regularon de manera más explícita en las leyes secundarias, así, en la Ley de Relaciones Familiares de 1917 (en Lara, 2015), el artículo 44 establecía la total obligación de *la mujer* de atender a todos los asuntos domésticos y encargada *especialmente* de la dirección y cuidado de los hijos y los servicios del hogar. Por ello, las mujeres casadas que quisieran trabajar, prestar servicios personales a favor de personas externas, ejercer una profesión o establecer un comercio, deberían contar con la licencia del marido, el cual podía fijar el tiempo de la concesión doméstica. En caso de retirar el permiso debería hacerlo saber a la mujer por escrito con dos meses de anticipación. Solo en caso de no tener marido o que éste no contara con bienes propios o estuviera imposibilitado de trabajar, las mujeres no requerían la licencia marital.<sup>4</sup> Con tales prohibiciones el Estado reafirmaba el imaginario social respecto de las mujeres: seres débiles y dependientes a las que había que cuidar y resguardar en el ámbito privado, al que, además, se debían.

¿Cómo se explica desde una perspectiva de género la pertenencia de las mujeres al ámbito privado y su exclusión del ámbito público? Según Dietz (1990), la noción liberal de ‘lo privado’ abarcó lo que se ha denominado ‘la esfera de la mujer como ‘propiedad del varón’; en el pasado, ese ámbito privado incluyó las ‘pasiones domésticas’, es decir, matrimonio, familia, trabajo doméstico y cuidado de los niños. En este sentido, para el liberalismo hay hechos que son inviolables, entre ellos los que ocurren en el ámbito privado, en donde el Estado no puede interferir legítimamente. Por esta razón, este espacio —y quienes ‘pertenecen’ a él, es decir, las mujeres— ha sido resguardado de la injerencia del Estado (Eller [s.f.], en Dietz, 1990). Así, la prohibición de que las mujeres realizaran trabajo nocturno, más que una medida de seguridad para las mujeres significaba en realidad una regulación del trabajo doméstico además de un dispositivo de vigilancia del *honor y la decencia femenina* —las mujeres no debían andar fuera de su casa en horas de la noche; hacerlo atentaba contra las buenas costumbres, el honor de sus familias y, sobre todo, de sus esposos— y el de las propias mujeres.

En igual sentido, la prohibición de que las mujeres realizaran horas extras, más que una medida protectora de sus condiciones laborales, fue en realidad una medida que

---

4 Esta norma ignominiosa estaba aún vigente en 1997 en ocho estados de la República. Ver: Lang, Miriam, 2006-135.

resguardaba la función reproductora de las mujeres, centrada en las labores domésticas y de atención a la familia —actividades que la extensión de la jornada laboral podría afectar—. Las restricciones de género en el ejercicio laboral dieron un significado peyorativo al hecho de que las mujeres casadas tuvieran un empleo remunerado: implicaba que los esposos no podían mantener el hogar —un mandato cultural de su género— o que estuvieran enfermos; entonces, las mujeres que trabajaban o *no tenían maridos* o estos tenían una condición de pobreza o invalidez que, en todo caso, disminuía su masculinidad —centrada en su capacidad de proveedor.

La ubicación de las mujeres en el ámbito de lo privado redundó en un carácter ambiguo sobre su categoría de ciudadanas. De acuerdo con Pateman (1980, en Dietz [1990]), la ciudadanía de mujeres y hombres se produjo de dos maneras decisivamente diferentes: mientras los hombres se incorporaron básicamente en calidad de soldados y trabajadores, las mujeres lo hicieron fundamentalmente como madres. Es decir, la ciudadanía se estableció a partir del trabajo que hombres y mujeres desempeñaban desde sus roles de género; en el caso de las mujeres, su subordinación al orden doméstico se proyectó al orden público, en el que prácticamente fueron ignoradas. Por ello, el trabajo doméstico realizado fundamentalmente por las mujeres —desde lavar, planchar, hacer de comer y demás actividades que requiere la manutención del hogar, además del cuidado de infantes, ancianos, enfermos y esposos—, no fue retribuido ni regulado. Antes bien, por medio de la Ley de Relaciones Familiares todas estas actividades se impusieron como un deber de las esposas. A la postre, el yugo de trabajo doméstico sobre las mujeres significó una pesada losa que condicionó su ingreso al mercado laboral. Recientemente se ha denominado a esta carga como *doble jornada*, aludiendo al cumplimiento del rol doméstico que las mujeres desempeñan de manera adicional a la jornada laboral.

En el caso de las mujeres trabajadoras en situación de embarazo, la constitución de 1917 hizo algunas excepciones que bien pueden considerarse como antecedentes de acciones afirmativas. Así, la tercera mención explícita a las mujeres fue la relativa a que las mujeres embarazadas no podrían realizar trabajos físicos que requirieran esfuerzos materiales considerables (artículo 44, fracción V). También se dispuso que al mes siguiente del parto disfrutarían forzosamente su descanso debiendo percibir su salario íntegro, conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido durante su contrato, y se fijaron dos descansos extraordinarios de media hora cada uno por día para amamantar a sus hijos durante el periodo de lactancia. Esta disposición, además de la alusión vaga sobre que *a trabajo igual debía corresponder salario igual* sin distinción de sexo ni nacionalidad (artículo 123, fracción VII), las demás disposiciones reprodujeron los estereotipos de género. No obstante, en el contexto de obligaciones domésticas impuestas a las mujeres estos derechos se volvieron en su contra: contratar mujeres —sobre todo casadas— no era rentable para los empleadores en virtud de la posibilidad de un embarazo —y las consiguientes licencias de maternidad—. Además, las mujeres casadas no eran trabajadoras *libres*, estaban sujetas a la voluntad de marido y a las improntas de sus “deberes” domésticos.

A diferencia de las escasas menciones a las mujeres, la presencia masculina permeaba todo el texto constitucional. Así, el sustantivo *hombre* —ya sea en singular o plural— estaba explícitamente mencionado siete veces, pero implícitamente nombrado “n” ocasiones a partir de otros sustantivos que denotaban al sujeto masculino —bajo una aparente neutralidad: *persona* (39 veces en plural y once veces en singular); *ciudadano* (28 veces en singular y nueve veces en plural); *individuo* (diez veces en singular y tres veces en plural); *trabajador* (21 veces en singular y catorce veces en plural), o sus sinónimos, *obrero*, *empleado*, etcétera. Otras tantas veces el sujeto masculino de derechos —el hombre— era implí-

citamente mencionado a través de sustantivos y artículos en masculino: *el, los, aquellos*, etcétera. Por ejemplo, el artículo 34 constitucional empezaba diciendo: “Son *ciudadanos* de la República *todos los* que, teniendo la calidad de *mexicanos*, reúnan, además los siguientes requisitos: [...]”. Lo anterior plantea la pregunta sobre si los derechos que se establecieron en la constitución en un lenguaje aparentemente neutral incluyeron a las mujeres. En la Constitución de 1917 el lenguaje en clave masculina mantuvo en el rango de la incertidumbre el derecho de las mujeres a tener derechos, pues si bien estos no les fueron explícitamente negados, tampoco fueron explícitamente reconocidos. Por ejemplo, en los artículos 34 a 38—relativos a “los ciudadanos mexicanos”—se establecieron los derechos y prerrogativas de los ciudadanos y los requisitos para adquirir la condición de ciudadanía: I.- Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo eran; y II.-Tener un modo honesto de vivir. De esta condición de ciudadanía se desprendían las siguientes prerrogativas:

- I. Votar en las elecciones populares.
- II. Poder ser *votado* para todos los cargos de elección popular y *nombrado* para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.
- III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes.
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Algunas de estas prerrogativas eran también obligaciones. Por ejemplo, votar en las elecciones populares en el distrito electoral correspondiente o enlistarse en la Guardia Nacional, desempeñar los cargos de elección popular (de manera no gratuita), desempeñar los cargos concejiles, entre otras. Cualquier incumplimiento injustificado de estas obligaciones podría llevar a una suspensión de las prerrogativas por un año, sin embargo, en el caso de las mujeres simplemente no pudieron ejercerlas (por ejemplo, las mujeres no podían votar ni ser electas para cargos públicos), no obstante que, según el artículo 1º de la constitución todo *individuo* gozaba de garantías individuales para la salvaguarda de sus derechos (la protección constitucional de la igualdad de todas las *personas* ante la ley).

Es evidente que en el contexto patriarcal de la Constitución de 1917 las mujeres no fueron consideradas *individuos, personas*, y muchos menos, *ciudadanas*, pues el sujeto de derechos era el sujeto masculino. En este sentido, las mujeres no pertenecían a la esfera pública y no eran parte de la membresía ciudadana. Por ello, más que las escasas menciones a las mujeres, lo realmente preocupante fueron las omisiones. Al ser dependientes de los hombres, las necesidades de las mujeres estuvieron ausentes de la constitución de 1917; *ellos* las representaban en el ámbito público y eran los portadores mediáticos de su ciudadanía. En este contexto las mujeres fueron, a lo más, el baluarte moral de las virtudes ciudadanas de los hombres (muy al estilo rousseauiano).<sup>5</sup> Su desempeño en al ámbito privado era por sí misma una contribución—sacrificada— a la patria. Léase, por ejemplo, el desplegado que apareció en el periódico *Excelsior* el 6 de julio de 1940, p. 12

---

5 De acuerdo con Cobo (1995), Juan Jacobo Rousseau en su obra política-filosófica *Emilio* refleja un tratamiento diferenciado de la educación que deben recibir Emilio y Sofía (los personajes de la obra), en donde el primero representa al ciudadano virtuoso—para lo cual es educado—, mientras que Sofía es la “nueva” mujer que garantiza con su trabajo y su virtudes domésticas—al servicio de Emilio—, que este pueda, a su vez, desempeñar su papel de *ciudadano* en el ámbito público.

(en Contreras, 1992: 148), en donde el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN) les hacía ver a las mujeres lo importante que era su *papel de esposas* en el proceso de votación en las elecciones de ese año: “Mujer Mexicana: Prepara a los ciudadanos del hogar alimentos para el día de las elecciones, porque no tendrán tiempo para ir a comer a su casa y llévaselos a la casilla donde depositarán su voto. En esa forma sencilla también servirás a tu patria”.

El monismo social con que el Estado patriarcal posrevolucionario vio a las mujeres y los hombres, se alimentaba –y recreaba–, de un concepto de feminidad y masculinidad de alcances determinantes para la vida de ambos: las mujeres débiles –y potencialmente madres– y los hombres viriles –potencialmente proveedores, trabajadores y soldados–. En este sentido, el orden social del México posrevolucionario establecido en la Constitución de 1917 dejó intacta la estructura de poder masculino, lo que fue profundamente desigual para las mujeres, pues no modificó su posición subordinada, base de la pobreza y la discriminación de género. Con ello, el Estado obstaculizó un proyecto de vida de las mujeres, dejándolas en un estado de indefensión para el ejercicio de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales, cuyos efectos se siguen padeciendo aún en el siglo XXI.

### **3. Las reformas constitucionales: el lenguaje como vía de inclusión –insuficiente– para la incorporación de los derechos humanos de las mujeres**

La Constitución de 1917 ha experimentado diversas modificaciones en las que se han incorporado cuestiones o perspectivas que se consideran necesarias de acuerdo al contexto. En materia de derechos humanos de las mujeres, una de las primeras y grandes reformas constitucionales fue la realizada al artículo 34 en 1953, que hizo extensiva la calidad de ciudadanía a las mujeres. En esta reforma se incorporó el término *mujer* en conjunto con el de *hombre* para dejar establecido que, si ellas contaban con los requisitos para ejercer sus derechos y prerrogativas ciudadanas, podían gozar de las mismas. Esta reforma fue la culminación de una larga lucha por el derecho al sufragio femenino, sin embargo, básicamente se entendió como el reconocimiento del derecho a votar de las mujeres, sin ocuparse necesariamente del derecho a ser electas. Por ello, pese a esta disposición formal las mujeres no ejercieron plenamente sus derechos político-electorales, pues en el terreno de los hechos solo accedieron al voto activo (votar) y no al voto pasivo (ser electas). La reforma de 1953 no previó los mecanismos que hicieran posible que los partidos, en su carácter de vías institucionales de acceso al poder, postularan mujeres como candidatas en los procesos electorales. En este sentido, como bien dice Alda Facio (2014:23) “[...] no basta con declarar la igualdad en la legislación; es indispensable que se eliminen todas las formas de discriminación contra las mujeres a través de la acción del Estado”.

En el mismo sentido se encuentra la reforma al artículo 4° constitucional de 1974 –realizada en el contexto de la Primera Conferencia Internacional de la Mujer, llevada a cabo en México en 1975– que estableció la igualdad jurídica entre “el varón y la mujer”. Sin efectos sustantivos en la práctica, esta reforma no cambió la desigualdad de hecho de las mujeres. Se trató de una igualdad de jure, es decir formal, pues si bien se declaró la igualdad, no se reconocieron las diferencias de *género* (socioculturales) que desiglan a las mujeres con los hombres y que en los hechos las ubican en un plano de inferioridad.

En la actualidad, la constitución vigente –reformada el 24 de febrero de 2017–, evoca de manera más amplia el *mundo privado de las mujeres* y sus derechos, además de mencionarlas de manera específica. Así, el sustantivo *mujer* es mencionado diez veces en plural y tres veces en singular. Además, se enuncian otros sustantivos relacionados con la diferencia sexual o con la vida privada o doméstica que atañe a las mujeres, por ejemplo, la palabra *género* –que se refiere a la relación de poder entre mujeres y hombres–, es mencionada cuatro veces, mientras la palabra *sexo* aparece tres veces. Estas menciones se enmarcan en el ánimo de igualar –en los hechos–, los derechos de mujeres y hombres; o bien, de establecer medidas de equidad que hagan posible esa igualación. Por ejemplo, el Artículo 2, inciso A, numeral II, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía de sus sistemas normativos; sin embargo, establece también que estas deben darse dentro de los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, *la dignidad e integridad de las mujeres*. Por otro lado, la fracción V de este mismo artículo establece que como parte de la obligación que tienen las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas de abatir las carencias y rezagos que afectan a dichos pueblos y comunidades, deben propiciar la incorporación de las *mujeres* indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

Lo anterior sienta las bases para el desarrollo de políticas públicas con perspectiva de género y de diversidad para las mujeres indígenas, sin embargo, esto no han terminado de erradicar las desventajas con las que el derecho consuetudinario pone a las mujeres indígenas. Incluso, en muchas ocasiones las acciones positivas han dado pie a la violencia contra las mujeres en sus diversos aspectos –como la violencia política por razones de género, llevada a cabo principalmente por los grupos caciquiles que tratan de mantener a las mujeres indígenas dentro de los límites de los “usos y costumbres”–. En este contexto, mujeres que se han interesado por participar en la política han sido “castigadas” dentro de los marcos normativos internos de las comunidades.<sup>6</sup>

No obstante, el lenguaje androcéntrico de la constitución se ha visto menguado, pues a diferencia de la Constitución de 1917, que evocaba la presencia única del *hombre* como sujeto de derechos, en la constitución actual su mención explícita es de solamente tres veces. En contraste, se incrementa considerablemente el uso del sustantivo *persona* o *personas* como un término que incluye las mujeres.<sup>7</sup> Además, el sustantivo *hombre* regularmente va acompañado del sustantivo *mujeres* para igualar la condición de ciudadanía entre ambos. Por ejemplo, en la fracción III del mismo artículo 2°, se establece que los sistemas de elección basados en normas, procedimientos y prácticas tradicionales deben ser garantes de que las *mujeres* y *los hombres* indígenas disfruten y ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad.<sup>8</sup>

---

6 Ver la nota de *Proceso* (2107). “Registra Fepade 57 casos de violencia política de género”. 4 de enero de 2017. <http://www.proceso.com.mx/468699/registra-fepade-52-casos-violencia-politica-genero>

7 No obstante, siguiendo a Irving (2008), en una metodología de interpretación constitucional el término *persona* sigue teniendo el riesgo de ser excluyente de la presencia de mujeres en cuanto no se les nombra de manera específica, lo que puede obnubilar su situación.

8 Estos cambios parecen refutar en parte lo dicho por la académica feminista Irving, en su obra *Gender and Constitución* (2008) para quien aún no es posible encontrar un ejemplo de cómo en el diseño de un marco constitucional se tengan en cuenta los compromisos de equidad y agencia de género. Por lo menos se estaría en esa tendencia.

La reforma de estas fracciones del artículo 2° fue realizada en 2015 y 2016, pero tienen su antecedente en la reforma al artículo 1° de la CPEUM en 2001, cuando en el contexto del movimiento zapatista se reconoció la diversidad étnica que integra a la nación. En tal sentido, se prohibió la discriminación motivada por origen étnico o nacional, pero también por *género* (entre otros motivos como la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil, etcétera). Este conjunto de reformas fue importante en la restitución de los derechos de las mujeres indígenas—por lo menos en la norma—, pues habían quedado subsumidas en el derecho consuetudinario de los pueblos y comunidades indígenas. Al incluir al género como uno de los factores que propician discriminación, se reconoció la importancia que tiene en la posible anulación o menoscabo de los derechos y libertades de las mujeres. Además, la mención específica a las mujeres indígenas implicó una mirada a la diversa pluralidad de la población femenina.

La diversidad humana que se ha abierto paso en la constitución actual orienta las acciones de los diversos sectores bajo una perspectiva que considera las diferencias de género. Así, en 2012, el artículo 3° fracción II, inciso “c”, estableció que uno de los criterios-guía de la educación pública impartida por el Estado debía ser el de evitar los privilegios de razas, religión, grupos, *sexos* o individuos. Además, en la fracción VIII consideró que se deben establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas y mejorar las condiciones de salud de *las mujeres*. Asimismo, en lo relativo a la regulación del servicio de radiodifusión sin fines de lucro, se considera que los contenidos deberán promover—entre otros—la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, y la *igualdad entre mujeres y hombres*.

Una de las reformas de mayor impacto en la garantía de los derechos humanos de las mujeres ha sido sin duda la reforma al artículo primero de la Constitución en 2011, que incorporó los derechos humanos como parte de las garantías que consagra la Constitución, y en este mismo sentido, la obligatoriedad de incorporar los derechos contenidos en los marcos internacionales. La modificación de este artículo sienta las bases para una interpretación amplia de los derechos de las mujeres, además de que se avanzó en la agenda de la diversidad sexual al prohibir la discriminación por preferencia sexual.<sup>9</sup>

Asimismo, entre las recientes reformas constitucionales más importantes para una igualdad sustantiva se encuentran la reforma al artículo 41, realizada en el marco de la reforma electoral de 2014, que estableció la paridad de género en las candidaturas para elegir a senadores y diputados locales y federales.<sup>10</sup> Como resultado de este cambio, el congreso federal y la mayoría de los congresos locales hoy cuentan con una proporción de mujeres mayor al 40 por ciento.

---

9 Para una ampliación de las ventajas jurídicas que supone esta reforma ver: Carbonell, 2012, en <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>. Sobre lo avanzado de esta disposición, hay que mencionar que con anterioridad, tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como el Congreso del Estado de Coahuila habían aprobado las uniones del mismo sexo.

10 Esta modificación era una deuda en relación a la reforma realizada al artículo 34 en 1953, que concedió el derecho de voto a las mujeres, pero que no previó mecanismos para garantizar el derecho de las mujeres a ser electas. Actualmente la paridad se aplica con criterios de horizontalidad y abarca también a las candidaturas para las planillas de las candidaturas municipales.

## 4. La influencia de los marcos internacionales en la incorporación constitucional de los Derechos Humanos de las Mujeres

Los anteriores cambios constitucionales fueron impulsados por la lucha de los grupos feministas, así como por el Movimiento Amplio de Mujeres (sobre todo después del temblor de 1985 en el Distrito Federal) que sin adscribirse necesariamente como feminista imprimió vitalidad a las demandas de las mujeres. En este el proceso de incorporación de la igualdad de género a la agenda política, Ortega-Ortiz (2006) destaca el papel de las funcionarias (femócratas) como *vasos comunicantes* entre las feministas y la acción estatal, al retomar y modular las propuestas del feminismo dentro de la acción del Estado, si bien no todas las demandas de las feministas han sido incorporadas.

Pero la agenda de género también se concretó por la incidencia del derecho internacional. En México, de acuerdo con Ortiz-Ortega (2006) en la IV Conferencia Mundial de la Mujer (1995), la pluralidad de fuerzas sociales contribuyó a visibilizar y a legitimar la problemática de género, lo que hizo que esta dejara de ser etiquetada *solo* como objeto de preocupación de los grupos feministas, para pasar a ser un *asunto de la sociedad y del gobierno* y, en suma, formar parte de la *agenda política*. Para el movimiento feminista de México, la Conferencia de Beijing representó la posibilidad de construir una fuerza transnacional para posicionar sus agendas, lo que dio legitimidad a las demandas históricas que desde la década de los setenta el feminismo había estado trabajando. De tal forma, estos grupos mantuvieron el tema de las mujeres en la *agenda social* desde la I Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en México en 1975 (en este contexto se modificó el artículo 4º de la Constitución para establecer la igualdad jurídica del hombre y la mujer, y el derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de los hijos).

De acuerdo con Medina (2006), los tratados internacionales permiten una plataforma jurídica fundamental para garantizar y hacer justificables los derechos de las mujeres en el ámbito nacional y local. El campo internacional de los derechos humanos ofrece las bases para un lenguaje universal que permite a las mujeres de occidente conectarse con los abusos que ellas sufren en sus países y con la subordinación de las otras mujeres. En este sentido, las metas de igualdad de género son más que una aspiración, pues el derecho internacional habla en un lenguaje de reclamo justiciable y proporciona un vocabulario que funciona como autoridad moral, que no obstante los límites (formales e informales), es reconocida más allá de las fronteras, lo que permite a las mujeres hablar e identificar sus experiencias comunes de opresión en términos transnacionales y supraconstitucionales. Las obligaciones de los estados en materia de derechos humanos en general, y de manera particular los derechos de las mujeres en la constitución, se insertan en el marco del desarrollo del Derecho Internacional. De esta manera, las convenciones y tratados internacionales han sido marco de las acciones afirmativas que en mayor o menor medida desarrollan los estados.

No hay, sin embargo, un acuerdo unánime en cuanto a la capacidad del derecho internacional para moldear prácticas favorables a la igualdad de género, incluso en aquellos países que han ratificado su adhesión a las convenciones internacionales. Así, en el estudio comparativo que realiza Hillcock (2005, citada por Irving, 2008), en cuanto a la situación de las mujeres en Egipto —que ratificó la CEDAW— y los E. U. —que no la ha ratificado—, no encuentra una gran diferencia para las mujeres. Por ello pone en duda la

capacidad del derecho internacional y de las leyes nacionales para reorientar la opresión global de las mujeres.

Desde una perspectiva feminista, Charlesworth (2002, citada por Irving, 2008) también encuentra limitaciones en el derecho internacional al considerar que este es construido sobre la particular asunción de experiencias de vida donde los hombres —y lo masculino— representan la experiencia humana y donde la prioridad es la economía, mostrando solo una pequeña parte de la vida y los intereses de las mujeres.

Por su parte, Ehrenreich Brooks (2002, citada por Irving, 2008), identifica áreas feminizadas (*softareas*) y masculinizadas (*hardareas*) en el derecho internacional. Así, las áreas tradicionalmente *duras* del derecho internacional son las cuestiones de soberanía, seguridad internacional e integridad territorial, mientras las áreas *suaves* son las de derecho humanitario y de refugiados. Pero observa que incluso en este último, las mujeres suelen estar subrepresentadas, pues regularmente se consideran más los derechos humanos de los niños que los de las mujeres.

Por otro lado, la facultad que tienen los estados adheridos a las convenciones internacionales para reservar algunas provisiones de las mismas, debilita la fuerza del derecho internacional y crea confusiones en su aplicabilidad, ya que permite la coexistencia de instituciones legales y consuetudinarias que lesionan la vida de las mujeres con los derechos humanos contenidos en las convenciones. Tal es la situación de Nigeria, que aun cuando ha ratificado la CEDAW sin ninguna reserva, mantiene una corte basada en el derecho islámico (*Sharia Courts*) en paralelo a principios internacionales que prohíben el trato inhumano en su constitución nacional (Nicolai 2004, citada por Irving, 2008). Pero, por otro lado, la jurisprudencia en varios países ha convenido que, de acuerdo a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de un tratado o de normas imperativas de Derecho Internacional (artículos 27° y 53°).

Otro ejemplo de la ambigüedad de los marcos internacionales ocurre en México, sobre todo en materia de derechos sexuales y reproductivos. Así, en relación a la exigencia de los grupos feministas por despenalizar el aborto, los grupos que se oponen suelen ampararse en el Pacto de San José (Convención Americana de Derechos Humanos, entrada en vigor en 1978 y ratificada en 1981 por México), para justificar una legislación contraria al aborto. En dicha convención la fracción 1 del artículo 4, relativo al Derecho a la Vida, reza: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida, este derecho estará protegido por la Ley y en general, a partir del momento de la concepción”. Sin embargo, el Estado Mexicano se reservó este artículo al considerar que la expresión “en general” usada en el citado párrafo no constituía obligación de adoptar o mantener en vigor una legislación que protegiera la vida “a partir del momento de la concepción”, en razón de que esa materia pertenecía al dominio reservado de los Estados. Actualmente en México la despenalización del aborto solo existe en la Ciudad de México, y en casi la mitad de los estados subnacionales se han reformado las constituciones locales para incorporar el “derecho a la vida desde la concepción”, lo que pone en riesgo los logros ya conquistados, relativos a la legalidad del aborto cuando el embarazo sea producto de una violación, por imprudencia de la mujer embarazada o por riesgo de muerte de la misma (ver capítulo VI del Código Federal Penal).

Para Nicolai (2004) la respuesta a la opresión y subordinación de las mujeres no radica en ratificar e implementar más leyes sino en un sistema democrático libre y abierto donde sea posible que las mujeres tengan la facultad de elegir. No obstante, los derechos humanos de corte internacional han tenido el efecto de centrar la atención en los

límites de la soberanía e insistir en que al menos algo de lo que los estados hacen dentro de sus propias fronteras concierne a la comunidad de las naciones, si bien el principio de no interferencia con “asuntos de soberanía nacional”, ha permitido que se dejen fuera muchas otras formas de abuso que sufren las mujeres –como formas de trabajo doméstico cercanas al esclavismo.

También se reconoce que el derecho constitucional de las naciones tiene fisuras por las que ha sido posible incorporar los principios humanos del derecho internacional, de tal manera que en aquellos países que los han ratificado, los individuos cuentan con un vocabulario para defender el reconocimiento de políticas orientadas al cambio. Dentro de los instrumentos del derecho internacional que han encauzado la acción de los estados en materia de derechos humanos de las mujeres se encuentran la CEDAW,<sup>11</sup> así como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (de Belém do Para),<sup>12</sup> y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña, entre otras.<sup>13</sup> Estas convenciones han dado lugar a una serie de compromisos internacionales de parte del gobierno mexicano para mejorar la condición social de las mujeres y de las niñas, lo que incluye –entre otros aspectos– reformas a los marcos legislativos. Lo anterior supone un proceso de adaptación, asimilación o *armonización* de las leyes nacionales federales y locales con el conjunto de principios y recomendaciones emanados de los acuerdos internacionales.

Conviene tener en cuenta que los derechos reconocidos en los tratados sobre derechos humanos y su respectiva interpretación por los tribunales internacionales son, por así decirlo, un punto de partida, un referente ‘mínimo indispensable’, en cuyo desarrollo se encuentra expedita la facultad de los estados de ampliar su ámbito normativo, sea sumando derechos ‘nuevos’ inspirados en la dignidad humana, o acompañando a los ya previstos de especificaciones que impliquen una garantía adicional en su eficacia, es decir, en su concreción. Lo anterior implica que la creación y/o reforma de un marco jurídico nacional puede ir incluso más allá de lo establecido en un tratado Internacional o puede amparar propuestas que modifiquen sustantivamente el orden de género establecido.

## 5. Conclusiones

La constitución de 1917 fue omisa en relación a la existencia y necesidades de las mujeres. El género y su condición discriminatoria pasaron inadvertidos a través de un lenguaje constitucional androcéntrico que no consideró la diversidad sexual de la población al privilegiar al *hombre* como representante de todos los individuos que integran la sociedad. En este contexto, las diferencias entre mujeres y hombres fueron factores que delimitaron el acceso a las prerrogativas ciudadanas: las mujeres fueron relegadas al ámbito doméstico y solo se les tomó en cuenta desde su condición de madres trabajadoras.

---

11 La Convención se realizó en 1979, pero entró en vigor como tratado internacional en 1981 al ser ratificado por el Senado de la República. Para 2007, 185 países la habían ratificado. Mediante el Protocolo Facultativo de la Convención, los estados partes reconocen la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (“el Comité”) para recibir y considerar las comunicaciones presentadas (Resolución A/54/4, adoptada en la Asamblea General de la ONU, 6 de octubre de 1999). México ha recibido 36 recomendaciones de parte de este Comité.

12 Suscrita en el XXIV Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, Belém Do Pará, junio 6-10 de 1994. Hasta junio de 2006, 32 países habían firmado y ratificado esta Convención.

13 Esta Convención fue aprobada el 20 de noviembre de 1989, por la Asamblea General de las Naciones Unidas y fue ratificada por el Senado Mexicano en 1990.

Las disposiciones constitucionales afianzaron la pertenencia de las mujeres al claustro doméstico y obstaculizaron su ingreso al espacio público. En la práctica, la ecuación protectora del Estado sobre las mujeres operó como un mecanismo restrictivo que condicionó su desarrollo y desempeño laboral. A partir de la década de los cincuenta y más propiamente de la década de los setenta, las menciones de las mujeres en el lenguaje constitucional se fueron haciendo presentes de una manera aislada y débil. Tal es el caso de la reforma al artículo 34, en 1953, o la reforma al artículo 4° en 1974, que reconocieron la ciudadanía a las mujeres y la igualdad jurídica con los hombres, respectivamente. Sin embargo, el alcance real de estas disposiciones se redujo al no reconocer las diferencias de hecho que imposibilitaron el disfrute de las prerrogativas ciudadanas, es decir, la igualación de las mujeres con los hombres fue en abstracto, por lo que el derecho constitucional no tuvo la fuerza para inducir una igualdad de género en los hechos.

A lo largo de los cien años de existencia de la CEPUM, las omisiones relacionadas con la incorporación de los DH de las mujeres se han ido solventando en un proceso que en los últimos veinte años ha tenido un curso vertiginoso—no exento de contradicciones, pues ha desatado procesos socioculturales que implican violencia hacia las mujeres, como en los casos de violencia política por razones de género—. En este proceso de incorporación de los derechos humanos de las mujeres, diversos factores se han hecho presentes. Por un lado, las conferencias y encuentros regionales y mundiales de las mujeres, y por otro, las demandas de los grupos organizados de mujeres, además de los mismos cambios sociales que impelen transformaciones en las relaciones de género. No obstante, sigue pendiente la agenda relacionada con los derechos sexuales y reproductivos, pues si bien se ha avanzado con el derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de los hijos y con la prohibición de la discriminación por preferencias sexuales, el derecho al aborto en condiciones seguras sigue siendo un rezago. Asimismo, la contribución económica y social que las mujeres realizan a través del trabajo doméstico sigue sin ser reconocido. En este sentido, existe una agenda pendiente en materia de derechos de las mujeres que sigue marcando la diferenciación en el acceso de las mujeres a los recursos y oportunidades de desarrollo. En el inicio del segundo centenario de la constitución de la CPEUM, las reformas seguirán siendo necesarias para igualar las condiciones de desarrollo de mujeres y hombres y arribar así a una sociedad más democrática.

## Bibliografía

- Amorós, Celia. (2001). *Feminismo, igualdad y diferencia*. PUEC-UNAM. México
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF, última reforma, 2 de febrero de 2017.
- Carbonell, Miguel (2012). “La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades”. Disponible en <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml> Consulta: 10 de enero de 2018.
- Castillo González, Fabián y Viveros García, Carolina. “La igualdad entre hombres y mujeres en la Constitución de Veracruz: la garantía de ley”, en *Cuestiones constitucionales* no. 29 México jul./dic. 2013 [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932013000200014](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932013000200014).
- Cobo Rosa (1995). *Fundamentos del patriarcado moderno*. Cátedra, Universidad de Valencia.
- OEA (1978). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Disponible en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos](https://es.wikipedia.org/wiki/Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos). Consulta 10 de enero de 2018.

- OEI. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Disponible en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp> Consulta 10 de enero de 2018.
- ONU (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> consulta: 10 de enero de 2018.
- ONU (1969). Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Disponible en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Convenci%C3%B3n\\_de\\_Viena\\_sobre\\_el\\_Derecho\\_de\\_los\\_Tratados](https://es.wikipedia.org/wiki/Convenci%C3%B3n_de_Viena_sobre_el_Derecho_de_los_Tratados) consulta: 10 de enero de 2018.
- Ortiz-Ortega Adriana. (2006). "Dilemas de la institucionalización de la perspectiva de género en México", en *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*. Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Proceso (2107). "Registra Fepade 57 casos de violencia política de género". 4 de enero de 2017. <http://www.proceso.com.mx/468699/registra-fepade-52-casos-violencia-politica-genero>. Consulta 10 de enero de 2018.
- Contreras, Gabriela (1992). "El día cuando las mujeres se vistieron de verde", en *Política y Cultura*, núm. 1, pp. 129-153. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México.
- Congreso Constituyente en Querétaro. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857. DOF, 5 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf> Consulta 10 de enero de 2018
- De los Santos, Miguel Ángel (2016). "Derechos humanos: compromisos internacionales, obligaciones nacionales, en: *Revista Mexicana de Justicia*, núms. 25. 26, enero-diciembre de 2016. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8735/10770>. consulta: 10 de enero de 2018
- Dietz, G. Mary. 1990. "El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de la ciudadanía". *Debate Feminista*, vol. 1. pág. 114-140. México.
- Facio, Alda (2008). "La igualdad substantiva un paradigma emergente en la ciencia jurídica" *Revista de Sexología y Sociedad* Vol. 14 Núm. 37. Disponible en: <http://revsexologiaysociedad.sld.cu/index.php/sexologiaysociedad/article/view/354/407> consulta: 10 de enero de 2018.
- Facio, Alda (2014). *Responsabilidad estatal frente al derecho humano de la igualdad*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Disponible en: [https://justassociates.org/sites/justassociates.org/files/alda\\_facio\\_finalsin.pdf](https://justassociates.org/sites/justassociates.org/files/alda_facio_finalsin.pdf) consulta: 10 de enero de 2018.
- Irving, Helen (2008). *Gender and Constitution*. Cambridge, University Press.
- Lang, Miriam (2006). "Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México durante los últimos sexenios priistas" en: María Teresa Fernández Aceves, Carmen Ramos-Escandón, Susie S. Porter (coords.) *Orden social e identidad de género: México, siglos XIX y XX*. Disponible en: [https://books.google.com.mx/books?id=ERVFqkex7vgC&pg=PA136&lpg=PA136&dq=permiso+de+las+mujeres+casadas+trabajo+mexico&source=bl&ots=Bc\\_US2XVQ-&sig=vsgPz5m-GbWZ6cml8ROnJnBA-8iA&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwiR8dTJ98HVA-hUL1oMKHUOnDrIQ6AEIVzAI#v=onepage&q=permiso%20de%20las%20mujeres%20casadas%20trabajo%20mexico&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=ERVFqkex7vgC&pg=PA136&lpg=PA136&dq=permiso+de+las+mujeres+casadas+trabajo+mexico&source=bl&ots=Bc_US2XVQ-&sig=vsgPz5m-GbWZ6cml8ROnJnBA-8iA&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwiR8dTJ98HVA-hUL1oMKHUOnDrIQ6AEIVzAI#v=onepage&q=permiso%20de%20las%20mujeres%20casadas%20trabajo%20mexico&f=false)

- Lara Espinoza Diana (2015). “El reconocimiento constitucional del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en Latinoamérica” Disponible en: [http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas\\_CPCDH9.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CPCDH9.pdf) Consulta 10 de enero de 2018
- León Rodríguez (2007). *Feminismo filosófico: un acercamiento a la obra filosófica de Celia Amorós*, en <http://www.circulodecartago.org/wp-content/uploads/2012/08/Feminismo-Filos%C3%B3fico-Un-acercamiento-a-la-obra-filosofica-de-Celia-Amoros.pdf> Consulta: 10 de enero de 2018.
- Medina, Rosas Andrea. (2006). “La agenda legislativa nacional y los compromisos internacionales”, en *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*. Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Poder Ejecutivo Federal (2016). Código Federal Penal. DOF, última reforma 2 de febrero de 2017 DOF, última reforma 12 de enero de 2016. Disponible en: [http://www.tsjzac.gob.mx/documentos/leyes\\_tratados/Leyes\\_Federales/8.pdf](http://www.tsjzac.gob.mx/documentos/leyes_tratados/Leyes_Federales/8.pdf)
- Posada Kubissa, Luisa (2009). “Filosofía y feminismo en Celia Amorós”. En: *LOGOS. Anales del Seminario de Metafísica* Vol. 42, pp. 149-168. Disponible en: <https://www.google.com.mx/search?q=celia+amoros+pacto+patrarcal&oq=celia+amoros+pacto+patrarcal&aqs=chrome..69i57.6818j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8> Consulta 10 de enero de 2018
- Raphael, Lucía (2014). “La persona en el derecho. ¿La mujer?” En Juan Antonio Cruz Parceroy Rodolfo Vázquez (coords.) *Mujeres, familia y trabajo*. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/igualdad/libros/documento/2016-12/3Mujeresfamiliatrabajo\\_o.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/igualdad/libros/documento/2016-12/3Mujeresfamiliatrabajo_o.pdf)



# Red Clientelar Tecámac: incentivos y vínculos\*

## *Clientelar network Tecámac: incentives and links*

Rosalinda Castro\*\*

### SUMARIO

1. Introducción / 2. Clientelismo / 3. Red clientelar / 4. Teoría de las redes sociales / 5. Cómo se define una red / 6. Cómo son las relaciones en una red / 7. Teoría de elección racional / 8. Red clientelar Tecámac / 9. Cómo está organizada la red / 10. Origen / 11. Posiciones en la red / 12. Características de quienes forman la red / 13. Funciones en la red / 14. Reflexiones finales.

---

### RESUMEN

El propósito de este trabajo es explicar cómo opera la red clientelar que se ubica en el municipio de Tecámac, Estado de México; cómo es su estructura, cuáles son las posiciones que la conforman, qué características reúnen, quiénes ocupan esas posiciones y, finalmente, cuál es la razón de integrarla y permanecen en ella. Para dar respuesta a cada una de estas preguntas se desarrolló una investigación empíri-

ca en el municipio referido, donde se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a diversos integrantes y exintegrantes de esta red clientelar que ocuparon, en su momento, posiciones privilegiadas dentro de ella.

### PALABRAS CLAVE

Clientelismo electoral, red clientelar, patrón, mediador, cliente.

### ABSTRACT

The purpose of this paper is to explain how the client network operates in the municipality of Tecámac, state of Mexico, how is its structure, what are the positions that make it up, which characteristics it has, who occupy those positions and, finally, the reason why they integrate it and remain in it. To answer each one of these questions, an empirical research was

developed in the referred municipality, where semi-structured interviews were conducted with various members of the clientelism network, as well as former members of this network who occupied at the time privileged positions within it.

### KEYWORDS

Electoral clientelism, Clientelar network, patron, mediator, client.

Recibido el 23 de enero de 2018. Aceptado el 1 de febrero de 2018.

\*Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (Amecip), organizado en colaboración con la Universidad de Quintana Roo, en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, los días 13, 14, 15 y 16 de septiembre de 2017.

\*\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Líneas de investigación: Clientelismo, redes clientelares, caciquismo. Email. [rosalindacm@yahoo.com](mailto:rosalindacm@yahoo.com)

## 1. Introducción

El municipio de Tecámac se localiza en la parte nororiente de la capital del Estado de México y se encuentra ubicado al norte de la Ciudad de México. Forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México. Limita al norte con el estado de Hidalgo y Temascalapa; al sur con Ecatepec, Acolman y Coacalco; al oeste con Zumpango, Nextlalpan, Tonanitla, Tultitlán y Coacalco; al oeste con Temascalapa y Teotihuacán.

Políticamente hablando, el municipio de Tecámac pertenece al 28 Distrito Federal Electoral y al XXXIII Distrito Local Electoral, con sede en Ecatepec. Se encuentra dentro de la Región V del Estado de México, con cabecera en Ecatepec, a la que pertenecen los municipios de Acolman, Axapusco, Ecatepec, Nopaltepec, Otumba, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temascalapa y Teotihuacán.

Desde que se tiene registro del primer presidente municipal de Tecámac, 1940, hasta 1997, este municipio siempre fue gobernando por el mismo partido, ya que de 1940 a 1945 fue el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) quien ocupó el ayuntamiento municipal, partido que posteriormente fue transformado<sup>1</sup> en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Y ha sido el PRI quien desde 1946 hasta 1996 se ha encargado de dirigir el destino político de este municipio.

Es así como, durante aproximadamente 56 años, el municipio de Tecámac nunca tuvo la posibilidad de conocer la alternancia política, sino hasta 1997, cuando Aarón Urbina Bedolla, bajo el auspicio del Partido Acción Nacional (PAN) se convirtió en el primer presidente municipal de un partido contrario al que siempre había gobernado este municipio (PRI).

Anterior a esto, en 1996, cuando Aarón Urbina Bedolla, siendo un empresario exitoso y miembro del PRI a nivel municipal, intentó ser presidente municipal por el partido del cual formaba parte, el PRI. No obstante, en ese momento, tanto el Partido de la Revolución Institucional como el ayuntamiento eran controlados por dos expresidentes municipales: Gaspar Ávila Rodríguez, 1988-1990 y Eduardo Guadalupe Bernal Martínez, 1994-1996, quienes le negaron a Urbina Bedolla la posibilidad de ser el candidato del PRI. Ante la negativa, Aarón Urbina<sup>2</sup> buscó y obtuvo el respaldo del PAN para convertirse así en el primer presidente municipal de un partido diferente al que siempre había gobernado este municipio. Aunque Urbina Bedolla logró ser presidente municipal en ese momento (1997 - 2003), la experiencia obtenida ante el rechazo de su anterior partido, PRI, lo impulsó a construir una estructura electoral que le permitiera a él y a personas de su círculo íntimo posicionarse políticamente dentro y fuera del municipio sin necesidad de depender de algún partido político para ganar las elecciones. Es bajo este contexto que la red clientelar Tecámac nace en 1997, bajo el auspicio de su líder, Aarón Urbina Bedolla.

A lo largo de 19 años, esta estructura ha pasado por diversos procesos que le han permitido expandirse en todo el municipio. Esto se ha debido principalmente a los diferentes acomodos políticos que su líder ha realizado en su trayectoria y que le han dado la posibilidad de “alimentar” a su red clientelar con recursos municipales, estatales y/o federales a partir de diferentes programas sociales.

---

1 El 18 de enero de 1946, por el entonces presidente Ávila Camacho y el recién nominado candidato presidencial Miguel Alemán Valdés

2 Presidente municipal de Tecámac para los periodos 1997-2000, 2003-2006, 2009-2012, 2015-2018 y diputado local en los periodos 2000-2003, 2006-2009 y 2012-2015.

Esta red clientelar está dividida en 24 regiones<sup>3</sup> que abarcan todo el municipio. Su estructura vertical la componen un patrón, un coordinador general, 24 coordinadores de región, 157 coordinadores de sección, 5495 coordinadoras de grupo y 192, 325<sup>4</sup> clientes. La presencia de cuatro mediadores, así como el número de integrantes que la componen, nos indican que es una red amplia y en constante crecimiento.<sup>5</sup> Sin embargo, ¿cuál o cuáles son las razones para que una estructura de este tipo esté integrada por esta enorme cantidad de personas? ¿Qué motiva a estas personas a ingresar y permanecer en ella? ¿Son los incentivos materiales suficientes para su ingreso y permanencia en ella o existe algún otro tipo de incentivos que los motivan a hacerlo?

Aún más, de acuerdo a Coneval,<sup>6</sup> el municipio de Tecámac no se halla en una situación de pobreza extrema, ya que de sus 362, 579 habitantes, solo el 30.4 % se encuentra en situación de pobreza; de este porcentaje, el 26.4 % de sus habitantes está en pobreza moderada mientras que solo el 4.0 % se ubican en pobreza extrema. En este sentido, si no es la pobreza lo que motiva a sus integrantes a ingresar y permanecer en la red ¿qué explica que las personas de este municipio formen parte de ella?

Para dar respuesta a estas y otras preguntas se realizaron veinticuatro entrevistas semiestructuradas a diferentes miembros<sup>7</sup> de la red clientelar que ayudaron a comprender cómo está estructurada la red, cómo funciona, quiénes la integran y por qué están ahí, entre muchos otros aspectos.

El trabajo se divide en dos apartados. En el primero se reflexiona brevemente sobre algunos de los elementos teóricos del clientelismo, redes clientelares, la Teoría de Redes Sociales y la Teoría de la Elección Racional. En el segundo apartado se utilizan algunos de los elementos del corpus teórico de ambas teorías para explicar que quienes ingresan y permanecen en la red clientelar lo hacen porque, además de tener un interés material, poseen vínculos con quienes la integran.

## 2. Clientelismo

El concepto de clientelismo político se entiende y se ha entendido desde hace tiempo como una relación de intercambio entre dos o más personas, que conforman un vínculo desigual en donde uno de ellos, el patrón, cuenta con los recursos, propios o ajenos, para “apoyar” a otro, el cliente, a satisfacer cierto tipo de necesidades que de otra forma no sería posible. Este vínculo opera desde la informalidad y en algunos contextos puede considerarse ilegal.

Hace algunos años, la relación clientelar se llevaba a cabo “cara a cara” entre el patrón y el cliente, es decir, la relación era personalizada entre ambos actores. No obstante, este vínculo se ha modificado a causa del crecimiento en el número de clientes que han pasado a formar parte de este tipo de relación; por ello ahora, además del patrón y el cliente, se observa otra figura importante en la relación clientelar: el mediador.

---

3. Antes de la elección de 2013 eran 19.

4 Aproximadamente.

5 Se pretende realizar una campaña de afiliación entre los jóvenes, ya que detectaron que este grupo etario representa aproximadamente al 40 %, de los votantes.

6 <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>

7 Es importante mencionar que los nombres de los entrevistados han sido modificados para proteger su identidad.

En este sentido, por clientelismo se entiende, de acuerdo a Moreno (1995: 194), un conjunto de relaciones no formales, que no están reguladas a través de un contrato y son consideradas distintas a un orden institucional, pero que se llevan a cabo de forma simultánea. Para este autor, la parte nodal de una relación de este tipo radica en un intercambio bilateral de bienes y servicios de diferente clase entre dos personas, conformando así la denominada “diada”, parte fundamental de un vínculo clientelar en donde, por un lado, se encuentra el patrón, quien proporciona incentivos materiales, como apoyo y acceso a recursos tanto privados como públicos; y por el otro, el cliente, que brinda servicios personales como lealtad y apoyo, que puede traducirse en votos. Este autor considera, que, aunque una relación clientelar puede ser considerada como de carácter instrumental, existe la posibilidad que en este tipo de vínculos se generen elementos afectivos o de tipo emocional; este punto es uno de los aspectos a destacar del autor, ya que reconoce que en el vínculo clientelar no solo se puede encontrar una relación de tipo racional.

Kitschelt y Wilkinson (2012: 13) definen al clientelismo como un proceso específico de intercambio entre electores (que serían los principales) y los políticos (que actuarían como agentes) en sistemas denominados democráticos. Ese intercambio se focaliza en un tipo singular de bienes, pero la posibilidad y persistencia del vínculo clientelar no es determinada por el tipo de bienes que se intercambian.

Los autores reconocen que el intercambio clientelar está compuesto de tres elementos fundamentales: “intercambio directo y contingente, predecible y supervisado”. El primer elemento consiste en que el intercambio entre los electores y los políticos es contingente y directo, es decir, que se intercambian bienes entre diversos actores, pero quienes no participan en él son excluidos de los beneficios. El segundo aspecto consiste en que, en este tipo de intercambios, los electores retribuyen los incentivos clientelares sin un excesivo oportunismo y “gorroneo”. Finalmente, los políticos tienen el capital económico y social para invertir en estructuras que supervisen y fortalezcan los intercambios clientelares (Kitschelt y Wilkinson, 2012: 16).

Como se dice arriba, Kitschelt y Wilkinson (2012: 17) explican que, en una relación clientelar, la asignación de bienes o incentivos materiales se entregan a miembros específicos del electorado. Es decir, los políticos entregan estos beneficios solo a los individuos que ya han dado (o prometido dar) su apoyo electoral. A cambio, los electores aseguran su voto solo aquellos políticos que les han asegurado la entrega de bienes o servicios de los cuales ellos son beneficiarios como individuos o como parte de pequeños grupos.

Como se observa en Kitschelt y Wilkinson, las relaciones clientelares dejan fuera a grandes grupos de los beneficios que se otorgan a los clientes, beneficiando solo a aquellos que se han comprometido a devolver el apoyo otorgado o a otorgar. No obstante, es necesario mencionar, contrario a lo que dicen los autores, que las relaciones clientelares se caracterizan por cierto grado de incertidumbre, ya que la respuesta al intercambio puede fallar por ambos lados de la relación, a pesar de que se tengan estructuras organizativas que supervisen y refuercen los intercambios clientelares, sobre todo si el voto tiene cierto grado de secrecía.

### **3. Red clientelar**

En una red clientelar se pueden observar tres tipos de actores, ubicados en posiciones jerárquicas y con funciones determinadas. En la posición más alta se sitúa el “patrón po-

lítico”, que ocupa la mejor posición por el capital económico, político y social del que dispone, lo que le permite acceder a cierto tipo de recursos que emplea para conceder protección o beneficios a agentes en situaciones desfavorables. El patrón político realiza estas actividades con la intención de obtener o mantener cargos de poder formal (Arriagada, 2008: 7).

El segundo agente de esta estructura es el bróker o mediador político; es lo que comúnmente se denomina “operador político”. El mediador político es el agente que permite y facilita el vínculo entre el patrón y los electores. Este agente articula las demandas particulares de los electores con un patrón potencial. Su función consiste en canalizar recursos desde el patrón a los votantes y apoyo político hacia aquel.

Arriagada especifica que los mediadores no desarrollan su función solos, sino construyen un estrecho círculo vinculado a través de lazos de amistad, parentesco o vecindad (real o ficticia). Una red clientelar o un partido político pueden tener varios mediadores dentro de un mismo territorio, que pueden diferir en poder (principalmente capital social) y que los distingue de la posición que ocupan dentro de la estructura clientelar. Por ello, no es extraño que dentro de una red clientelar los mediadores compitan entre ellos para ver quién puede alcanzar una mejor posición (Arriagada, 2008: 8).

Los actores que se ubican en la parte más baja de la estructura jerárquica de una red clientelar son los denominados clientes. Su participación dentro de la estructura consiste en brindar apoyo a un patrón político—a través del mediador—a cambio de bienes, favores y servicios particulares (Auyero, 2001), que generalmente están relacionados con la seguridad física y los medios necesarios para la subsistencia (Arriagada, 2008: 8).

Finalmente, Hernández, citando a Auyero (2002), indica cómo los actores participantes de una red clientelar son patrones, mediadores y clientes. El autor concede a los políticos el rol principal, ya que ellos articulan la red clientelar y la destinan para satisfacer específicos problemas individuales o colectivos, y esta le ayudará a promocionarse personalmente. Este patrón le otorga autoridad a los mediadores que no son, a decir de Auyero (1997), solo intermediarios dentro de la red clientelar, sino figuras claves en la distribución de favores en la cual se imbrican intereses mutuos y cálculos utilitarios (Hernández, 2006: 120-121).

## 4. Teoría de las redes sociales

Barozet argumenta que esta teoría se origina en los años setenta, pero es en los noventa cuando las investigaciones sobre redes y vínculos sociales surgen con fuerza. A partir de ese momento se integra plenamente a las prácticas de investigación en sociología. La autora explica que los aportes más importantes para la teoría de redes se generan a finales de los años setenta en la Universidad de Harvard, gracias a las formalizaciones matemáticas expuestas por sus representantes más importantes, tales como C. White, J. P. Boyd, E. Laumann, J. Levine y R. Bur (Barozet, 2002: 17-22). De acuerdo a Montecinos, “el análisis en ese momento se centró específicamente en las propiedades formales de las redes globales y en el estudio de los vínculos institucionales, los estamentos y las acciones determinadas por una situación, sea por un lugar o por un espacio físico” (Montecinos, 2007: 18).

Montecinos explica que la teoría de redes se originó en Estados Unidos, principalmente de trabajos sociológicos que aplicaron los análisis de la antropología a sociedades complejas y comunidades urbanas.

Las raíces de la teoría de redes son anglosajonas y provienen del trabajo de sociólogos, quienes aplicaron los análisis de la antropología participativa a sociedades complejas o a comunidades urbanas. En efecto, se considera que la estratificación social también es el resultado de los vínculos sociales y de los juicios de valor que cada uno hace acerca de la posición de los demás y de la relación entre ellos y uno mismo. La formación de vínculos más cercanos o más fuertes sería el resultado de una serie de elecciones, las que al final conforman subgrupos o círculos sociales (Montecinos, 2007: 17).

## 5. Cómo se define una red

Una red se define como “un conjunto de relaciones específicas de colaboración, apoyo, consejo, control o también influencia entre un número limitado de actores” (Lazeaga, 1998: 5). Mauricio Gribaudo la define como un espacio social en el que conviven distintos espacios de actividad, que pueden ser analizadas a partir de los elementos que constituyen tales vínculos (Gribaudo, 1998: 10).

Para Lozares, “una red consiste en un conjunto bien definido de actores –individuos, grupos, organizaciones, comunidades, sociedades globales, etcétera– que están vinculados unos a otros a través de una o un conjunto de relaciones sociales” (Lozares, 1996: 109). De acuerdo con este autor, las unidades pueden ser personas o colectividades, como empresas y otras organizaciones formales.

## 6. Cómo son las relaciones en una red

Alba argumenta que, en una red, “las relaciones pueden ser formales, institucionales, regladas o informales; permanentes o pasajeras; en proceso o consumadas; unidireccionales o mutuas; superficiales o profundas; conscientes o inconscientes. Todo dependerá de la naturaleza del problema analizado” (Alba, 1982; citado en Lozares, 1996: 8).

Tras los fundamentos de la teoría de redes se puede observar nitidamente la naturaleza eminentemente social del ser humano, es decir, son fundamentales los vínculos y las relaciones que se establecen a lo largo de la vida del sujeto, ya sea a través de las relaciones laborales, de amistad o de parentesco. En el caso del comportamiento electoral, estos vínculos pueden influir en el momento de votar por un candidato u otro. Así lo explica Montecinos:

De esta manera, cada individuo actúa por el hecho de que vive de manera constante en una relación de interdependencia con otros individuos formando parte de un conjunto de cadenas y lazos que constituyen a los demás y a cada uno de esos otros individuos. A su vez, el individuo es parte de las cadenas que lo ligan, las cuales no tienen un carácter visible o tangible. Son más flexibles, elásticas, variables y más cambiantes, pero no son menos reales ni seguramente menos sólidas. Se trata de cuestiones como la amistad, la solidaridad o la identidad grupal, entre muchas otras (Montecinos, 2007: 18).

Como puede notarse, para la teoría de redes es relevante comprender la conexión o ligazón que existe entre los individuos y los procesos de la sociedad. Por ello, es necesario que los individuos no sean vistos como entes o sujetos aislados: hay que reflexionar acerca de los vínculos que construyen y las funciones que cumplen dentro de las agrupaciones que conforman.

En este sentido, Montecinos explica que en cualquier sistema se encuentran actores que son esenciales y actores que no. Por ello, para él es necesario identificar la ubicación de cada actor dentro la estructura social, así como la cantidad y la calidad de relaciones interpersonales que detenta, con la finalidad de comprender la posición que ocupa dentro de los grupos a los que pertenece. Si lo anterior se utiliza con fines electorales, se puede entender que puede ser un gran recurso de poder electoral, situación relevante en momentos de insuficiente distinción ideológica en el proceso de las campañas electorales (Montecinos, 2007: 19).

## 7. Teoría de elección racional

Este enfoque tiene su origen en la economía y analiza cómo los candidatos, partidos y votantes toman sus decisiones políticas. Esta propuesta plantea que las decisiones políticas son tomadas a partir de que los actores asumen que la vida política es un espacio mercantil en donde se elige la opción que beneficia más al consumidor (Montecinos, 2007: 11). Este modelo propone que los actores políticos eligen racionalmente, motivados y orientados por elegir la mejor opción, siempre con el objetivo de maximizar sus ganancias.

Para Downs, “el término hombre racional se refiere al que encuentra, después de realizar un análisis minucioso, la opción que le representa el menor coste y el mayor beneficio para lograr sus objetivos”. En este sentido, “el análisis económico constará de dos fases principales: el descubrimiento de los objetivos que persigue el sujeto de decisión y el análisis de los medios más razonables para conseguirlos, es decir, de los que exigen menos empleo de los recursos escasos” (Downs, 1973: 12).

De acuerdo con este enfoque, la gente vota por tres aspectos: 1.- Por los beneficios que se obtendrán si el candidato o partido elegido resulta vencedor. 2.- La posibilidad de que el voto del elector sea determinante en el resultado de la elección. 3.- Que los costos de votar, incluido lo invertido en informarse, el tiempo y dinero destinado en trasladarse hasta el lugar de la votación, se contrasten con las probables ganancias de acudir a votar, o bien de abstenerse (Montecinos, 2007: 11-12).

Desde este enfoque, el ciudadano decide por quién votar a partir de dos consideraciones: 1) La primera plantea que el elector es un actor racional que tiene preferencias políticas claras y por ciertos atributos de los candidatos; con base en esto, el elector ordena esos elementos en un *ranking*, dependiendo de la información disponible sobre toda la oferta electoral. 2) El segundo elemento considera la visión retrospectiva, es decir, la información y la valoración que el elector posee de la actuación que han tenido los partidos y los representantes políticos sobre sus acciones pasadas y cómo han beneficiado o perjudicado la vida del elector, de forma que puede recompensarlos por los logros o culparlos por los fracasos (Fiorina, 1981, citado en Montecinos, 2007: 14 -15).

De acuerdo con lo anterior, Moreno establece que:

Los votantes evalúan el desempeño del partido gobernante para calcular un beneficio en caso de que este continúe y compararlo con la utilidad esperada de que gane un partido distinto. Esta lógica económica tiene varias ramificaciones en lo que se denomina voto retrospectivo (evaluar el desempeño pasado), voto prospectivo (calcular las probabilidades de un desempeño futuro), voto económico de bolsillo (que refleja el beneficio personal obtenido durante el periodo del actual partido gobernante) o voto económico

“sociotrópico” (que toma en cuenta el beneficio que el partido gobernante ha traído al país como un todo) (Moreno, 2009: 30).

Otro punto se ubica entre los conceptos ideales del votante y las posturas de los partidos en el proceso electoral o el de los candidatos en competencia en relación con una serie de problemas primordiales para el elector. En este sentido el elector, de acuerdo con este enfoque, determinaría su voto por el partido o el candidato que le asegurase mejores resultados con respecto a los temas que al votante le preocupen (Downs, 1975, citado en Montecinos, 2007: 15).

Otro elemento a tomar en cuenta en este enfoque, es el denominado voto estratégico, también conocido como “voto útil”. Este consiste en el análisis racional que hace el elector ante la posibilidad de que su opción preferida no tenga la posibilidad de ganar la elección; entonces elegirá la segunda “mejor” opción, es decir, votará por el partido o el candidato que considere con más posibilidades de obtener el triunfo, esperando que no gane la opción menos deseada por él (o más rechazada) y que su voto no se pierda en el grupo de electores derrotados (Moreno, 2007: 33).

Las principales críticas a este enfoque parten de la visión culturalista e ideológica de la política, ya que argumentan que varios grupos sociales, a pesar de que saben que son una minoría electoral, votan por el partido o los partidos que ellos consideran que los representa en términos sociológicos o ideológicos. Esto se da en sistemas electorales mixtos y de representación proporcional, pues una cantidad de votos les permitirá obtener un número determinado de escaños. Este fenómeno se puede observar en sociedades con partidos y sistemas de partidos con fuerte arraigo ideológico y programático, independientemente del tipo de sistema electoral.

## 8. Red clientelar Tecámac

Como se mencionó anteriormente, la red clientelar de Tecámac está dividida en 24 regiones<sup>8</sup> que abarcan todo el municipio. Su estructura vertical la componen un patrón, un coordinador general, 24 coordinadores de región, 157 coordinadores de sección, 5495 coordinadoras de grupo y 192 325 clientes; la presencia de cuatro mediadores, así como el número de integrantes que la componen, nos indican que es una red amplia y en constante crecimiento. En este sentido, Carlos Rodríguez, expresidente municipal de Tecámac,<sup>9</sup> expone que los recursos para sostenerla provienen principalmente de las arcas del gobierno municipal. “Porque nadie de los funcionarios municipales pone de su bolsa”.<sup>10</sup>

Aunque Carlos Rodríguez argumenta que la estructura de la red clientelar solo funciona con regularidad en las elecciones, en realidad esta estructura clientelar funciona de manera ininterrumpida, es decir, los diferentes incentivos materiales que entrega a los clientes, como despensas, becas, material para construcción, créditos, tarjetas u otros, se otorgan de forma permanente, aunque no de forma intensa, ya que es en procesos electorales cuando se donan más recursos a los clientes. Estos incentivos con los que se beneficia a los clientes provienen principalmente de programas sociales del municipio, del gobierno estatal y del gobierno federal.

---

8 Antes de la elección de 2013 eran 19.

9 No se incluye el periodo para proteger la identidad del entrevistado.

10 Entrevista con Carlos Rodríguez, expresidente de Tecámac.

Por más económico que resulte, sería muy difícil sostener todos los apoyos que se otorgan a las personas, sean becas o despensas. En todo caso funciona con muy baja intensidad, porque de lo contrario, se corre el riesgo de que en el transcurso de los meses o años, antes de las elecciones, llegue algún personaje, que se dice líder o representante y empieza a pedir para formar su propia clientela porque ya le tomaron la medida al Ayuntamiento y al partido.<sup>11</sup>

Cuando se da el caso de una elección competitiva, la red clientelar también puede utilizar los recursos económicos y en especie que envía el PRI del Estado de México, pero también dispone de los recursos personales del líder de la red.

Para el caso de Tecámac, Carlos Rodríguez, integrante de la red, explica que, a diferencia de otros municipios, no es necesario hablar con líderes empresariales, de comerciantes o de transportistas para solicitar su apoyo económico o en especie para triunfar electoralmente. Esto se debe a que se tienen los recursos suficientes para ganar una elección; es decir, de acuerdo con él, el líder de la red no pide favores a ningún actor político o social del municipio: “Él no hace acuerdos y por lo tanto no debe favores”. Por lo cual, la única persona que conoce a cuánto asciende el capital económico y social con que dispone la red es Aarón Urbina Bedolla, su líder o patrón.

En este orden de ideas, como lo apuntan Kitschelt y Wilkinson (2012) cuando se refieren a que el intercambio clientelar es directo y contingente, los incentivos que entrega la red clientelar Tecámac solo son entregados a aquellas personas que forman parte de esta estructura clientelar. Quienes no forman parte de ella son excluidos de obtener beneficios. Esto se confirma a partir de que solo se puede acceder a algún tipo de programa o beneficio si quien lo solicita forma parte de un grupo liderado por alguna de las coordinadoras de grupo, es decir, mediadoras de esta estructura, a pesar de que estos recursos provienen de programas federales, estatales o municipales que tienen como objetivo beneficiar a ciertos sectores de la población, indistintamente de su ideología o filiación política.

## 9. Cómo está organizada la red

Hasta las elecciones de 2012, la estructura que en este documento se identifica como red clientelar Tecámac estaba organizada en 150 secciones. Para esta organización se utilizó como eje rector el padrón del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), que sirve de guía para la organización de la red en su distribución en secciones. Aunque esta distribución no obedece a un proceso aleatorio, también se puede decir que responde a usos y costumbres de las diferentes comunidades y en particular se toma en cuenta el sentimiento de identidad.

Un dato relevante es el hecho de que algunas secciones son muy grandes en cuanto al número de habitantes y estas son dirigidas por dos coordinadores de sección o, por el contrario, hay secciones con un menor número de habitantes y un solo coordinador de sección se encarga de ellas. En este sentido, el número de la población que habita una sección puede determinar el número de coordinadores que se harán responsables.

De acuerdo con las estimaciones que han hecho los encargados de las proyecciones y de la base de datos, la red necesita hacer trabajo de campo para comprometer y asegurar entre 60 y 61 mil votos a favor del candidato que ellos apoyen.

---

<sup>11</sup> Entrevista con Carlos Rodríguez, expresidente de Tecámac.

## 10. Origen

La red clientelar tiene su origen en 1997, cuando su líder Aarón Urbina salió de las filas del PRI para convertirse en el candidato del PAN a la presidencia municipal de Tecámac. Desde entonces lleva perfeccionado su organización y su práctica desde hace casi veinte años. Cuando la red se creó, se construyó una base de datos con información sobre sus clientes, pero con características muy elementales: se registraban datos personales de los candidatos a obtener beneficios de forma poco especializada, es decir, se apuntaban los nombres de los clientes y se elaboraba una lista.

Actualmente, esta red elabora una base de datos especializada con cálculos estadísticos sobre cómo está distribuida la población que la integra; proyecciones y estimaciones del crecimiento de esta población en cada comunidad, sección y región.<sup>12</sup> En este sentido, los responsables de la red están desarrollando un sistema informático para hacer un padrón de beneficiarios y potenciales votantes. Para tal efecto, se trabaja sobre una base de datos sofisticada y “profesional” que permita saber a quiénes están llegando los recursos de los diferentes programas municipales, estatales o federales, con el objetivo de entregarlos eficazmente, evitando repetir a un mismo beneficiario o a un mismo grupo familiar.<sup>13</sup>

La construcción de esta base de datos tiene como propósito conocer quiénes, el día de las elecciones, retribuyen los incentivos clientelares que reparte la red y qué elector no lo hace, con la intención de excluirlo de estos beneficios. Como lo plantean Kitschelt y Wilkinson (2012) cuando hacen referencia al segundo de los componentes constitutivos del intercambio clientelar: la predictibilidad, es decir, es el aspecto que hace referencia a que el favor otorgado por el patrón sea devuelto en este tipo de vínculos y se requiere para que este tipo de intercambio continúe.

De acuerdo a Noé Urbina, coordinador de la red, esta información es esencial porque “no conviene apoyar a las personas que no votan por nosotros. Tener esta información es posible si se tiene una base de datos confiable”.<sup>14</sup> En relación con esto, Lozares (1995) especifica que las relaciones dentro de las redes sociales están contextualizadas específicamente y se alteran y desaparecen según dichos contextos, de tal manera que un actor es solamente considerado a partir de la interacción con otras partes relevantes del contexto de la red o simplemente no es considerado si no se incluye en un contexto situacional dado.

La construcción de esta base de datos, de acuerdo con el coordinador general de la red, ha significado meses de trabajo a causa de que se recopila la información recibida, se revisa la calidad de los datos obtenidos, se actualiza la información de forma permanente, se depura el padrón con referencia a los incentivos que se entregan y quiénes los están recibiendo. Para lograr todo lo anterior se utiliza la lista nominal para un seguimiento puntual sobre los puntos que interesan: quiénes son, qué apoyos reciben y si votan por quien apoya la red. El coordinador general de la red explica que el trabajo resulta complejo porque la depuración y la actualización requieren hacer trabajo de campo.<sup>15</sup>

---

12 Entrevista con Noé Urbina Salazar, coordinador general de la red clientelar de Tecámac.

13 Entrevista con Noé Urbina Salazar, coordinador general de la red clientelar de Tecámac.

14 Entrevista con Noé Urbina Salazar, coordinador general de la red clientelar de Tecámac.

15 Entrevista con Noé Urbina Salazar, coordinador general de la red clientelar de Tecámac. Él argumenta que “La red, además de llevar un registro permanente, busca consolidarse como una estructura organizada para ‘bajar’ los programas que se distribuyen desde el Ayuntamiento”. En este sentido, dice él, “re-

De acuerdo a Noé Urbina, uno de los principales objetivos de esta estructura consiste en atraer a la población joven del municipio para que la red se mantenga por mucho tiempo. Por ello se procura realizar una campaña de afiliación entre las personas de este sector de la población, ya que observaron que este grupo etario representa aproximadamente el 40 % de los votantes.<sup>16</sup>

## 11. Posiciones en la red

La red presenta la siguiente estructura jerárquica:



Como se puede observar, en la estructura jerárquica de esta red clientelar se encuentran los tres actores constitutivos de una red de este tipo, como lo argumentan los autores antes citados (Arriagada, 2008; Auyero, 2001; Hernández, 2006). Sin embargo, resalta que en esta red no hay un mediador, sino cuatro: Coordinador General, Coordinador Regional, Coordinador de Sección y Coordinadora de Grupo, lo que significa no solo que es una red muy amplia, sino también en constante crecimiento, por lo que es probable que el número de mediadores aumente.

En este punto es relevante mencionar que, a diferencia de las redes clientelares investigadas por Tosoni (2007) en el municipio de Nezahualcóyotl, estado de México, en la red investigada no se observan rasgos de independencia de los mediadores con respecto al patrón o líder de la red, es decir, en este caso, no hay jefes o mediadores con su propia clientela, que puedan negociar su apoyo a un actor político en específico; por el contrario, se puede plantear que esta estructura “pertenece por completo” a Aarón Urbina. Esto se puede explicar por varias razones: 1) Urbina Bedolla fue quien dio origen a la red y las diferentes posiciones políticas que ha ocupado le permiten que esta logre no solo mantenerse a través del tiempo, sino crecer, aumentando así el apoyo electoral del que ya dispone; 2) el coordinador general de la red es un familiar del líder y, además de ocupar un puesto clave en el Ayuntamiento municipal, se encarga que esta estructura funcione eficazmente; 3) todos los coordinadores de región y sección tienen un empleo formal dentro del ayuntamiento ocupando posiciones claves dentro de este. Si salen de la red o esta no obtiene triunfos electorales perderán sus empleos, lo que le permite al líder de la red tener control sobre ellos.

---

sultaría muy complicado y costoso para el ayuntamiento municipal o para la estructura del PRI entregar los apoyos a todas las comunidades del municipio. Se puede pensar que un recurso también podría distribuirse a través de convocatorias públicas o espectaculares, pero no todas las personas podrían ir por el recurso, y más aún, no podría establecerse la relación entre apoyo y compromiso de votar por el PRI”.

16 El coordinador general de la red tiene el dato de que buena parte de los jóvenes son apáticos, pues solo acuden a votar el 23 % de este grupo etario.

## 12. Características de quienes forman la red

Los coordinadores de región y de sección se caracterizan por ser actores sociales que destacan dentro del municipio. Son personas con cierto capital social y económico; en algunos casos cuentan con experiencia administrativa previa dentro del ayuntamiento. Además de formar parte de la estructura, también laboran dentro del ayuntamiento y los puestos que ocupan suelen ser de directores o jefes de departamento.<sup>17</sup> Para quienes ocupan estas posiciones no es relevante su nivel académico, pero sí sus vínculos con el líder de la red, lo que les permite formar parte de esta estructura clientelar.

En términos generales, el perfil sociolaboral de los coordinadores de región y sección es el siguiente: son hombres y mujeres; pueden ser jóvenes o adultos, sobresale su experiencia previa con la gente, han trabajado administrativa, política o electoralmente en el partido (el PRI) o en el Ayuntamiento, es decir, están familiarizados con las actividades de La Red en su respectivo espacio y conocen cómo funciona la rutina del trabajo político-electoral en su región.<sup>18</sup>

Las coordinadoras de grupo son casi exclusivamente mujeres, amas de casa, jóvenes o adultas. Tienen un bajo nivel educativo y no laboran formalmente, lo que les permite dedicar su tiempo a las diferentes actividades que se realizan dentro de la red clientelar y viven en la misma sección que sus clientes. Los grupos que ellas dirigen están constituidos casi exclusivamente por personas cercanas: familiares, amigos o vecinos. De acuerdo con esto, la teoría de redes explica que los vínculos o las relaciones que los actores establecen a lo largo de la vida son fundamentales para entender no solo por quién vota un sujeto, sino también para descifrar cómo, por qué y por quiénes están integradas ciertas estructuras sociales.

En este sentido, para la teoría de redes es imprescindible comprender la conexión o ligazón que existe entre los individuos y los procesos de la sociedad. En este tenor, para el caso de esta red, destaca el hecho de que los coordinadores de región y de sección, las coordinadora de grupo y los clientes han ingresado a esta estructura clientelar por los vínculos y las relaciones que han establecido a lo largo de su vida. En esta red prevalecen los lazos laborales, familiares, afectivos o de vecindad que los sujetos han tejido a lo largo de su trayectoria y los han llevado no solo a integrarse a esta estructura, sino a posicionarse en determinados espacios dentro de ella.

Las ligazones que han construido y el grado de intensidad que los une a los diferentes integrantes de la red permiten que los sujetos permanezcan en la misma posición en la que ingresaron, asciendan o, en su defecto, si se rompe esta conexión, salgan de la red, porque nada es seguro dentro de una estructura clientelar.

Un dato que esta red comparte con otras redes clientelares que han sido analizadas (Tosoni, 2007; Aguirre, 2012) es que entre más mediadores hay dentro, los lazos que unen a todos los integrantes se van haciendo cada vez más difusos y aquí es donde la

---

17 De acuerdo con las entrevistas realizadas, por formar parte de la red perciben una bonificación extra, además del sueldo que obtienen por laborar en el Ayuntamiento.

18 Entrevista con Mario Pérez, coordinador de sección de la red.

función que ellos realizan es fundamental, ya que sirven de puente o de “lazos débiles”,<sup>19</sup> logrando así “conectar” a toda la red clientelar.

### 13. Funciones en la red

Aunque las diferentes figuras que conforman la red: coordinador general, coordinadores de región, coordinadores de sección, coordinadoras de grupo no tienen funciones específicas formales, es decir, no hay un documento en donde se estipule qué actividades les corresponden a cada uno,<sup>20</sup> todos conocen perfectamente las actividades que deben realizar dentro de la red clientelar. Como lo especifica Barozet (2002) cuando habla de redes personales, también dentro de las redes clientelares, a pesar de su informalidad, se observa a un conjunto de individuos entre quienes existen códigos de reconocimiento y de comportamiento, reglas y símbolos que hacen que la red funcione.

En este sentido, el Coordinador General, 1) organiza la red; 2) vincula al líder de la red con los diferentes coordinadores dentro de la estructura; 3) promueve análisis estadísticos sobre la intención de voto; 4) actualiza el padrón de la red; 5) revisa que todos los actores que forman la red cumplan con sus funciones; 6) resuelve los problemas que se gestan dentro de los grupos de la estructura;<sup>21</sup> 7) coordina la entrega de los apoyos o beneficios que se van a dar; y 8) coordina los eventos políticos que se van a realizar, entre otras cosas.

El Coordinador de Región es quien 1) vincula al coordinador general de la red con los coordinadores de sección y de grupo; 2) organiza la entrega de los recursos en cada una de las regiones; 3) forma parte de la organización de los eventos políticos a los que deben asistir los coordinadores de grupo con sus clientes. Como ya se mencionó, en esta red hay 24 coordinadores de región. Cada región está compuesta de varias secciones electorales, por lo que un coordinador de región tiene a su cargo varios coordinadores de sección.

El Coordinador de Sección es quien se encarga de organizar el trabajo en cada una de las secciones de la red. Hay uno por sección y cada uno de ellos se encarga de coordinar a aproximadamente 35 coordinadoras de grupo. Se estima que hay en la red 150 coordinadores de sección. El coordinador de sección: 1) vincula a las coordinadoras de grupo con los coordinadores de región; 2) coordina la entrega de beneficios a los clientes y revisa

---

19 Por lazos débiles Granovetter (1983), entiende a una relación entre dos actores que puede no ser intensa, este vínculo en algunos casos puede servir como un puente entre dos grupos que presentan en su interior una relación intensa entre quienes lo conforman, a ese tipo de relación o vínculo él autor lo denomina lazos fuertes. Para Granovetter, los lazos débiles son fundamentales ya que permiten vincular a dos grupos que estarían totalmente aislados, lo cual podría conducir a un sistema social más fragmentado. Granovetter explica que si una persona careciera de lazos débiles estaría aislado dentro de un grupo estrechamente tejido y no tendría información sobre lo que sucede en otros grupos y en la sociedad. Por lo tanto, para él los lazos débiles evitan el aislamiento y permiten a los individuos la integración en la sociedad” (Ritzer, 2002: 449).

20 Entrevista con Noé Urbina Salazar, coordinador general de la red clientelar de Tecámac. Explica con respecto a las tareas de los coordinadores seccionales que eso siempre se define sobre la marcha. Todas las actividades que se van a realizar las deciden los miembros con mayor jerarquía en la red, es decir, Coordinadores de Región y de Sección definen conforme la situación lo amerite, lo que se va a hacer, pero es una rutina que una vez que se traza un plan de trabajo por escrito, deben destruir la información. Igualmente tienen prohibido enviar información por correo postal, por servicio de paquetería o por correo electrónico.

21 Entrevista con Mario Pérez, Coordinador de sección de la red.

los requisitos que ellos deben cumplir para obtenerlos; 3) asiste junto a las coordinadoras de grupo y sus clientes a los diversos eventos políticos; 4) mantiene reuniones con ellas de forma continua para ponerlas al tanto de los beneficios a entregar o de los eventos políticos que deben apoyar; 5) resuelve los inconvenientes que se presentan dentro de “su grupo de coordinadoras”: y 6) en algunos casos se encargan de recopilar información sobre necesidades, intención de voto o inconformidades; esa información la llevan al Ayuntamiento y les sirve de insumo para gestionar apoyos e incluso coordinarlos.

Básicamente, nuestro coordinador de área nos bajaba la información a nosotros como coordinadores de sección, lo que nosotros hacíamos era bajar la información a las coordinadoras de grupo y tal cual como a nosotros nos las bajaban para darles indicaciones de las actividades programadas de una semana, aquí podría variar entre que fueran de un día para otro o a lo mejor el plazo máximo que te daban era para una semana, entonces tienes que estar muy movido y luego tienes problemas con las coordinadoras de grupo porque también ellas tienen más actividades que hacer propias de su hogar y eso te conflictúa un poquito.<sup>22</sup>

La Coordinadora de Grupo es una de las figuras más importantes dentro de la red. Ella: 1) vincula a los clientes con el coordinador de sección; 2) organiza a los clientes para que asistan a los diferentes eventos que organiza la red, desde ir a votar, el más importante, hasta formar parte de campañas políticas; 3) informa a los clientes los incentivos que les serán entregados; 4) solicita documentos a los clientes para la entrega de beneficios: IFE, CURP, predial, recibo de luz, actas de nacimiento, boletas de calificaciones, etcétera; 5) decide a quién entregar los beneficios o a quién invitar a los eventos que organiza la red; y 6) el día de la elección se encarga de recordar a sus clientes que deben asistir a votar o acude a su casa para “incentivarlos” a devolver el favor otorgado por la red.<sup>23</sup> La coordinadora de grupo tiene a su mando de treinta a cuarenta personas. Se estima que en esta red hay aproximadamente seis mil coordinadoras. “En entregar los apoyos que nos entrega el municipio y el gobernador a las personas que yo tengo dependiendo de qué es lo que se nos baje de recurso”.<sup>24</sup>

Pese a que las coordinadoras de grupo tienen el trabajo más arduo de todos los coordinadores que integran la red, ellas no perciben un salario por su labor ni ocupan un puesto dentro de la estructura del ayuntamiento. No obstante, en diferentes momentos,<sup>25</sup> y si los resultados han sido favorables al candidato apoyado por la estructura clientelar, ellas son gratificadas por el apoyo brindado al líder de la red.<sup>26</sup>

Económico, pero es esporádico, no es siempre, se hace un compromiso: “esto es la campaña, si ganamos te vamos a dar tanto”; también depende mucho de tu resultado de sección, igual si perdiste no esperes tanto porque quiere decir que a lo mejor tu movilización no fue tan buena, ese tipo de cosas influyen... ¿Cómo las motivaba yo? (coordinador de sección). Siempre fui muy franco con ellas, les dije, “miren yo tengo 23 años, estudié esto,

---

22 Entrevista con Mario Pérez, coordinador de sección de la red.

23 De acuerdo con los clientes entrevistados, las coordinadoras de grupo no les dicen por quién deben votar, pero ellos asumen que los incentivos que reciben provienen del PRI.

24 Entrevista con la coordinadora de grupo Diana Cruz.

25 Especialmente después de las elecciones.

26 Esta gratificación no llega inmediatamente; en algunos casos pasan algunos años para que su apoyo sea retribuido, pero la obtienen antes de que el líder tenga la necesidad de una nueva ayuda.

no por eso quiere decir que me sepa todo de la A a la Z; así como yo voy a aprender de ustedes, ustedes van a aprender de mí, porque yo sé el conocimiento teórico, cosas que a la mejor ustedes no saben, pero yo no sé cómo moverme en campo, pero me voy a apoyar de ustedes, vamos a jalar al mismo lado, cualquier inconformidad me avisan, igual con problema si les puedo ayudar, adelante” ... siempre trabajé en territorio neutral, nunca me metí a casa de nadie, siempre fue en un espacio público”.<sup>27</sup>

“Son como, yo calculo, como entre 7 y 10 mil pesos”.<sup>28</sup>

En algunos casos, y cuando la ocasión lo permite, las coordinadoras de grupo “se recompensan”<sup>29</sup> con parte de los recursos que deben entregar a la gente, como despensas, tabiques, bultos de cemento, tinacos, utensilios de cocina, becas.

Es importante destacar que la comunicación entre los diferentes actores que conforman la red clientelar se genera vía telefónica o personalmente, no hay una comunicación a través de correos electrónicos o notas que dejen constancia de su vínculo. Esto tiene la finalidad de proteger la información que se transmite entre ellos y no dejar evidencias.

Como ya se dijo arriba, los clientes que conforman esta red clientelar suelen ser principalmente familiares, amigos o vecinos de las coordinadoras de grupo. En pocas ocasiones el coordinador de sección o de región les solicita que incorporen a alguna persona desconocida, pero en términos generales son las coordinadoras de grupo quienes eligen qué personas integrarán “su equipo”. Así es como en esta estructura se observa cómo las coordinadoras de grupo construyen, en términos de Granovetter (1982) lo que él denominó como “lazos fuertes”, es decir, un conjunto de relaciones intensamente entrelazados a través de la proximidad con quienes forman su grupo. Para este autor, los lazos fuertes son esenciales pues las personas que los sostienen presentan una mayor motivación por apoyarse mutuamente (Ritzer, 2002).

Tomar en cuenta este factor es fundamental, ya que de acuerdo con la teoría de redes, las decisiones que toman los actores no solo se realizan de forma instrumental o según sus características o categorías tradicionales, sino también pueden responder a su inserción en redes mediante vínculos sociales que les proveen de opiniones, influencias, convicciones, puntos de comparación, preferencias, etcétera.

Sin embargo, aunque los lazos o vínculos que los actores han tejido son fundamentales para entender su ingreso y permanencia en la red, cabe aclarar que esta no es la única razón de esta decisión; otro elemento fundamental consiste en el interés de los actores por obtener cierto tipo de beneficios a los que fuera de la red les sería difícil acceder. No obstante, como lo apunta la teoría de la elección racional, estos incentivos deben superar los costos generados por ingresar y permanecer en la estructura clientelar.

Este interés por obtener beneficios de la red clientelar se percibe visiblemente en los diferentes actores que la conforman. El coordinador general de la red, hijo de Aarón Urbina, se beneficia económica y políticamente si la red logra posicionar políticamente a su candidato o candidatos, ya que esto le permite seguirse manteniendo en espacios políticos que le aseguran a él y al líder el acceso a recursos económicos y políticos que utilizan para su beneficio y no para el de los habitantes del municipio estudiado.

---

27 Entrevista con Mario Pérez, coordinador de sección de la red.

28 De acuerdo con entrevistas realizadas con las coordinadoras, el último apoyo que recibieron constó de \$20,000.00 pesos a cada una.

29 Esta situación es cada vez más difícil, ya que, para evitarlo, quienes entregan actualmente los recursos a los clientes son los coordinadores de región y sección.

El trabajo realizado dentro de la red por los coordinadores de región y de sección se gratifica si ellos continúan laborando en el Ayuntamiento y esto les permite acceder a los diferentes recursos que reparte la red. Para el caso de las coordinadoras de grupo y los clientes, tal vez los menos beneficiados dentro de la red, permanecerán en ella mientras consideren que los beneficios obtenidos superan los costos que implica su participación. Un dato relevante en torno a estos actores, como lo apunta Auyero (1996) en sus diferentes investigaciones, es que si bien recibir becas, despensas, tarjetas, tinacos, material para construcción, etcétera, por parte de los diversos programas que entrega la red, sí es significativo para ellos, también lo es el asistir a los diferentes eventos o actos políticos o sociales organizados por la estructura clientelar, ya que esto les posibilita algunos momentos de distracción en sus vidas rutinarias.

A partir de los elementos teóricos arriba expuestos y los datos empíricos encontrados, es factible pensar que quienes integran esta red clientelar ingresan y permanecen en esta estructura a partir de dos elementos: 1) los vínculos que los unen a otros integrantes de la red; y 2) el interés de obtener ciertos tipos de beneficios que los alientan a permanecer en ella.

## 14. Reflexiones finales

Como se puede observar, este documento no tiene como objetivo analizar el comportamiento electoral de quienes integran la red clientelar Tecámac. El propósito fundamental ha sido describir cómo está constituida la red y explicar por qué los habitantes del municipio de Tecámac deciden ingresar y permanecer en ella. En el caso de esta red, se encontró que el ingreso y permanencia obedece a dos razones que teóricamente podrían considerarse contrapuestas: se debe tanto a incentivos materiales como a inmateriales. Es decir, incentivos inmateriales como sentirse parte de un grupo o comunidad y por el respaldo obtenido por quienes integran la red en situaciones de crisis e incluso escapar de su vida rutinaria, son tan importantes para quienes integran esta red clientelar como lo son los incentivos de tipo material: material para construcción, despensas, becas o tarjetas, entre otros.

Sin embargo, es necesario ser más puntuales: todos los actores que conforman la red clientelar ingresan a ella por los vínculos o lazos que han tejido a lo largo de sus vidas, vecindad, laboral, familiar o de amistad. Esto les permite ocupar ciertas posiciones dentro de la estructura y en algunos casos ocupar ciertos puestos en el Ayuntamiento, pero en el caso de los coordinadores de sección, de región y general, se observa que permanecen en ella por un interés netamente material: empleos o beneficios económicos, por lo que trabajan mucho para que la estructura cumpla con los objetivos propuestos, ya que de ello dependen su vida laboral y los recursos a los cuales tienen acceso.<sup>30</sup>

Para el caso de las coordinadoras de grupo y los clientes, se encontró que su permanencia dentro de la red obedece, sí, a un interés material, pero también a un interés inmaterial; es decir, en la red encuentran un espacio no solo para escapar de una vida cotidiana carente de estímulos, sino también una red de apoyo que les es necesaria en momentos de crisis.<sup>31</sup>

---

30 Esto se logra porque muchos de los recursos que son destinados a los clientes se quedan en manos de los actores que ocupan las posiciones más altas de la estructura jerárquica de la red.

31 En las entrevistas realizadas a las coordinadoras de grupo, ellas expresan que su permanencia en la red clientelar obedece a que ellas: 1) se consideran parte de “algo importante”; 2) en la red está su

Las coordinadoras de grupo son esenciales para la estructura clientelar porque son ellas quienes realizan el trabajo más arduo e importante dentro de la red; esto, porque son las encargadas de influir en la preferencia electoral de sus clientes y movilizarlos en el proceso electoral, sin embargo, su trabajo es el menos valorado dentro de la red clientelar ya que, como se explicó anteriormente, a diferencia de los coordinadores, que se ubican por encima de ellas en la estructura jerárquica de la red, no cuentan con un empleo formal dentro del ayuntamiento y tampoco perciben un salario por la labor realizada dentro de la red, además de que el trabajo que ellas realizan no es apreciado por quienes la dirigen.<sup>32</sup>

Aunque los clientes son beneficiados con distintos incentivos materiales, se reconoce que estos recursos no son suficientes para hacer una diferencia en su situación económica, es decir, no resuelven sus carencias,<sup>33</sup> no son constantes<sup>34</sup> ni los clientes dependen de ellos para su sobrevivencia y, además, destaca que estos recursos son focalizados, ya que solo son destinados a quienes integran la red y no a quienes realmente pueden necesitarlos; sin embargo, ellos sí esperan recibir algo a cambio de su participación, cosa de la cual no estarían seguros si otro partido gobernara el municipio.

Analizando los casos de quienes integran esta red clientelar y sus motivaciones, llama la atención el caso de las coordinadoras de grupo, ya que si bien ellas reciben diferentes tipos de incentivos para su participación antes, durante y después de cada proceso electoral, estos no retribuyen sus largas horas de servicios ni los años dedicados a su participación dentro de la red. Este caso se podría explicar con lo que en su momento planteó Auyero (2002) en sus investigaciones: el deseo de participar en actividades diferentes a su vida cotidiana que está exenta de momentos gratificantes.

Nos gusta estar ahí; la otra vez platicaba con fulanita y me decía que nos pagan como ocho pesos por día, lo que nos dan no nos sirve para nada, pero, ¿a quién le vamos a pedir que nos dé más? De todas formas, nos van a mandar a la fregada. Nos regaña el coordinador, la gente nos dice de cosas: que no los molestemos, que los tenemos cansados (clientes) pero tampoco se salen, no sé decirte por qué, pero me gusta andar ahí.<sup>35</sup>

## Referencias

- Alba, R. D. (1982). "Taking stock of network analysis", *Research in the Sociology of Organizations*, pp. 39-74.
- Aguirre, Julio (2012). "Redes clientelares. Una perspectiva teórica desde el Análisis de Redes Sociales", en *Documentos de trabajo CIEPP*, núm. 83, Buenos Aires, CIEPP. Centro interdisciplinario para el estudio de políticas públicas, pp. 1-66.

---

círculo íntimo: familiares, amigos y vecinos; y 3) si requieren algún apoyo, la red las ayuda a solucionar su problema. Esta permanencia se confirma ante el hecho de que hay en la red coordinadoras de grupo que han permanecido en ella más de 16 años y excepcionalmente se retiran, esto a pesar del trato que reciben dentro de la estructura por parte de algunos de los coordinadores de región o sección y de las constantes promesas incumplidas de mejorar a su situación.

32 En las reuniones a las que ellas asisten con los diferentes coordinadores de región y sección, el trato que se les brinda en diversos momentos es amenazante e intimidatorio.

33 Si es que las tienen.

34 A pesar de las promesas por parte del patrón de la red de que así será.

35 Entrevista con la coordinadora de grupo Diana Cruz.

- Arriagada, Evelyn (2008). El intercambio de bienes simbólicos: fundamento de los vínculos clientelares. El partido Unión Demócrata Independiente y los sectores populares en Chile, XXVIII International Sunbelt Social Network Conference. St. Pete Beach, Florida, 23 de enero de 2008.
- Auyero, Javier (1996). "La doble vida del clientelismo político", en *Revista Sociedad*, vol. 8, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 31-66.
- Auyero, Javier (2002). "Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 020, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 33-52.
- Barozet, Emmanuelle (2002). "La teoría de redes y sus aplicaciones en Ciencia Política: una herramienta heurística", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 22, núm. 1. Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 17-38.
- Carneiro, Francisco (2009). "Patronazgo y estrategias de movilización partidaria: evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 18, núm. 1, Uruguay, Instituto de Ciencia Política, pp. 139-161.
- Granovetter, Mark (1983). "The Strength of Weak Ties. A Network Theory Revisited", en Lin, Nan and Peter Madsen, *Social Structure and Network Analysis*, California, Sage Publications.
- Gribaudo, Maurizio (1998). *Espaces, Temporalités, Stratifications. Exercice sur les seaux sociaux*, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Hernández, Edgar (2006). "El clientelismo en México: los usos políticos de la pobreza", en *Espacios Públicos*, vol. 9, núm. 17, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 118-140.
- Kitschel, Herbert y Steve Wilkinson (2012). *Vínculos entre ciudadanos y políticos: una introducción. Documentos de trabajo*, Salamanca, Universidad de Salamanca, Instituto de Iberoamérica.
- Lazega, Emmanuel (1998). *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, París, PUF.
- Lozares, Carlos (1996). "La teoría de redes sociales", en *Revista de Sociología*, núm. 48, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 103-126.
- Montecinos, Egon (2007). "Análisis del comportamiento electoral: De la elección racional a la teoría de redes", en *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 1, Venezuela, Universidad de Zulia, pp. 9-22.
- Ritzer, George (2002), *Teoría Sociológica Moderna*, 5ª ed., España, Mc Graw Hill.
- Silva, Manuel (1994), "Peasants, Patrons, and the State in Northern Portugal", en Roniger, Luis y Günes-Ayata, Ayse, *Democracy, clientelism and civil society*, London, Lynne Rienner Publishers, pp. 29-48.
- Tosoni, María M. (2007), "Notas sobre el clientelismo político en la ciudad de México", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 29, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 47-69.

## Entrevistas realizadas

1. Entrevista a Carlos Rodríguez, ex presidente municipal de Tecamac
2. Entrevista a Noé Urbina Salazar, coordinador general de La Red.
3. Entrevista a Mario Pérez, coordinador de sección de La Red.
4. Entrevista a José Luis Correa, coordinador de sección de La Red.
5. Entrevista a Diana Cruz, coordinadora de grupo.

6. Entrevista a Cristina Barrera, coordinadora de grupo.
7. Entrevista a Teresa Espino, coordinadora de grupo.
8. Entrevista a Guadalupe Estrada, coordinadora de grupo.
9. Entrevista a Abigail Castillo, coordinadora de grupo.
10. Entrevista a Alejandra Cedillo, coordinadora de grupo.
11. Entrevista a Paola Ayala, coordinadora de grupo.
12. Entrevista a Imelda García, coordinadora de grupo.
13. Entrevista a Diana Baltazar, coordinadora de grupo.
14. Entrevista a Jazmín Ruiz, coordinadora de grupo.
15. Entrevista a Angélica Cervantes, cliente.
16. Entrevista a Ana Rocha, cliente.
17. Entrevista a Adriana Rivero, cliente.
18. Entrevista a Isabel Ojeda, cliente.
19. Entrevista a Aurora Galindo, cliente.
20. Entrevista a Rosa López, cliente.
21. Entrevista a Alejandro Alvarado, cliente.
22. Entrevista a Rodolfo Trejo.
23. Entrevista a Héctor Arriaga.
24. Entrevista a Martín García.



# Retos que plantea la movilidad partidista en México. Ejercicio de los derechos político-electorales y transfuguismo.\*

*Challenges posed by party mobility in Mexico. Exercise of political and electoral rights and transfuguismo (turncoats)*

Alejandro Lozano Díez\*\*

## SUMARIO

1. Contexto / 2. El transfuguismo / 3. Problemática / 4. Tema de fondo / 5. Alcance de los derechos político-electorales de voto pasivo y de afiliación. Su titularidad / 6. Orden jurídico aplicable / 7. Representación política: naturaleza y límites / 8. Conclusión.

## RESUMEN

Uno de los puntos más débiles de la legislación electoral, parlamentaria y constitucional mexicana es el transfuguismo. A lo largo de esta ponencia, se explica el concepto de transfuguismo, se delimitan sus alcances, y, sobre todo, se exponen a manera de pregunta los temas que un hipotético tribunal deberá plantearse. Al

mismo tiempo, se proponen las diferentes respuestas que se pueden aportar a cada cuestionamiento, entre las que deberá elegir el juzgador.

## PALABRAS CLAVE

Legislación electoral, transfuguismo, derechos político-electorales.

## ABSTRACT

One of the weakest points of the electoral, parliamentary and constitutional Mexican legislation is the *transfuguismo* (turncoats). Throughout this paper, the concept of “*transfuguismo*” is explained, delimiting their scope, and above all it exposes as a question the topics that a hypothetical

court should consider. At the same time, the different answers that can be provided to each question are proposed among which the judge must choose.

## KEYWORDS

Electoral legislation, *transfuguismo*, turncoats, electoral-political rights.

Recibido el 15 de enero de 2018. Aceptado el 28 de enero de 2018.

\*Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (Amecip), organizado en colaboración con la Universidad de Quintana Roo, en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, los días 13, 14, 15 y 16 de septiembre de 2017.

\*\* Profesor Investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## 1. Contexto

El concepto de “cambio” ha sido el motivo de múltiples meditaciones de la filosofía desde sus orígenes. Algunos pensadores de la antigüedad griega, como Parménides, negaron la posibilidad lógica de su existencia; mientras que otros, encabezados por Heráclito, conceptuaron al dinamismo como un elemento esencial de la realidad. Hoy en día, de la mano de los avances científicos de nuestra época, donde los mejores vehículos son los más rápidos y se cuelga una medalla de oro en el cuello del corredor más veloz, seguramente nuestro favoritismo se inclinaría por aquellos que presintieron que la continua transformación es atributo fundamental de los seres que están sujetos al tiempo.

Porque el tiempo es cambio, y porque la historia está hecha de esa sustancia, no nos sorprende, ni debería hacerlo, que una persona decida cambiar de creencias, de convicciones, de profesión, de amigos, de gustos, de ciudad, de país o de partido político.

A lo largo de los siguientes minutos, se analizarán las repercusiones en las instituciones legislativas, de una maniobra política que se puede encuadrar abstractamente en los conceptos de “movilidad partidista” o “movilidad electoral”, y es conocido en los países de habla hispana como “transfuguismo”.

En este trabajo, no se intentará asumir ninguna posición en cuanto al sentido de los dilemas institucionales que plantea el tema: solo se abrirán las puertas de la reflexión bajo la premisa de que cualquier controversia jurisdiccional, que recibe la adecuada argumentación, es susceptible de recibir más de una respuesta jurídicamente correcta.

## 2. El transfuguismo

El especialista español Josep María Reniu i Vilamala define al transfuguismo con las siguientes palabras: “...aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba, para pasar a engrosar las filas de otra”.<sup>1</sup>

Esta definición debe completarse precisando que el abandono de la formación política de origen no necesariamente tiene que concluir con la incorporación a otra: en muchas ocasiones se da el caso de que los tráfugas pasan a declararse legisladores independientes.

El transfuguismo no es algo nuevo. Ha acompañado la historia política de todos los tiempos y latitudes. En nuestro país ejerce su presencia fundamentalmente en los poderes legislativos de los distintos órdenes de gobierno; y solo comenzó a ser un tema relevante en épocas recientes a partir de la apertura democrática propiciada por las diferentes reformas políticas que ha experimentado nuestra nación en las últimas décadas, las cuales tuvieron su punto de arranque con la promovida por Jesús Reyes Heróles en 1977. La aparición de los diputados de representación proporcional abrió las puertas a la pluralidad de la sociedad mexicana en los ámbitos políticos.

Las subsecuentes reformas constitucionales y legales en materia político-electoral permitieron que en los colegios legislativos se incrementara la presencia de fuerzas políticas diferentes al partido hegemónico, lo que, como sabemos, le llevó a perder la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997 y condujeron a la alternancia en la presidencia de la república en el año 2000.

---

<sup>1</sup> Reniu i Vilamala, J.M., “Transfuguismo”. Diccionario crítico de Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid, en: [www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm)

Por esa razón, sería incorrecto calificar maniqueamente al transfuguismo en términos tan solo negativos. Una buena parte de la precipitada metamorfosis política que ha experimentado nuestro país, ha sido posible gracias a una suerte de éxodo de miembros del partido dominante para pasar a integrar diferentes opciones políticas, fortaleciéndolas o, incluso, creándolas.

El doctor Efrén Ríos Vega (2009) ha identificado a este cambio de casaca como uno de los elementos más importantes para entender la estructura política actual de México: "...el transfuguismo político (...) En la práctica (...) resulta ser una figura clave para entender la transición democrática del país: los tránsfugas, principalmente priistas, han contribuido al cambio político desde las últimas décadas del siglo xx a la fecha".

### 3. Problemática

Acompañando las ventajas que para el pluralismo democrático conlleva el transfuguismo, podemos encontrar otras muchas complejidades que ponen en aprietos al sistema político donde se presenta. De esta manera, no es extraño que los principales tratadistas del tema lo conciban como un problema. Por ejemplo, el Doctor Daniel Zovatto<sup>2</sup> afirma que "Uno de los problemas que afectan a los partidos y los principios de representación y gobernabilidad del sistema democrático es el 'transfuguismo'".<sup>3</sup>

Efectivamente, el hecho de que un legislador abandone al partido que lo llevó al puesto que ostenta, da pie a numerosos dilemas conceptuales y operativos que impactan en el funcionamiento de los órganos legislativos de una democracia, para lo cual debemos estar preparados de cara a la elección del Poder Ejecutivo, de las cámaras de diputados y senadores y los treinta procesos electorales locales que se celebrarán el año entrante. Por la coyuntura política del momento, parece evidente que tenemos preparada la mesa para la multiplicación en la incidencia de este tipo de fenómenos, sobre todo en los partidos de izquierda.

El análisis de la problemática que conlleva el transfuguismo se puede concebir desde el prisma de los vínculos que tiene el tránsfuga con los diferentes actores del sistema:

- a) En primer lugar, por lo que se refiere a su relación con la cámara legislativa, al introducir una representación diferente de aquella que resultó del recuento de los votos, el transfuguismo puede interpretarse como un falseamiento de los mecanismos representativos. Esa representación artificial puede modificar los límites de la supra y subrepresentación que establece la Constitución como límite máximo aprobado en la distribución de los senadores y los diputados, tanto del orden federal como el local, como se analizará más adelante.
- b) Por lo que hace a su relación con el electorado, se le ha llegado a llamar "estafa política" a la ciudadanía, que ve modificado el resultado de su voluntad política. Si bien en ciertos casos puede ser interpretado como un acto de autenticidad personal y política, el transfuguismo por lo general deteriora el sistema democrático al erosionar la confianza del electorado, e incluso constituir –en algunos sistemas jurídicos– un acto de corrupción.

---

2 Director Regional para América Latina del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA internacional.

3 Zovatto, Daniel, "Regulación de los Partidos Políticos en América Latina", en Diálogo Político, Buenos Aires, Konrad-Adenauer-Stiftung A.C., Año XXIII - N° 4 - Diciembre, 2006, p. 31.

- c) Por lo que se refiere a la relación con el partido político que lo postuló, el daño infligido por el tráfuga es múltiple, porque la deserción puede acarrear la pérdida de las prerrogativas que le corresponden al grupo parlamentario: desde la disminución de los recursos en función de la distribución de comisiones, el menoscabo de su presencia en los órganos de gobierno del colegio legislativo, hasta la propia desaparición del grupo parlamentario respectivo. Aparte, se abre la posibilidad de que el órgano administrativo electoral modifique la distribución de legisladores de representación proporcional en la cámara de referencia, disminuyendo la cantidad de estos que le correspondía al partido que postuló al legislador tráfuga, debilitando aún más la fuerza política que el partido obtuvo en las urnas.

## 4. Tema de fondo

Tal y como se puede apreciar, la preocupación que aquí nos convoca es de índole institucional, planteada desde el enfoque de la justicia electoral. Nos preguntamos qué debe hacer el órgano jurisdiccional electoral encargado de resolver un conflicto relacionado con el tema del transfuguismo para lograr el propósito complejo de proteger los derechos político-electorales de los legisladores involucrados, resguardando al mismo tiempo la correcta operación de los órganos legislativos y procurando que la representatividad que obtuvieron los partidos políticos en las urnas se refleje lo más fielmente posible, en orden de evitar distorsiones en el sistema democrático nacional.

## 5. Alcance de los derechos político-electorales de voto pasivo y de afiliación. Su titularidad

De manera previa, debemos apuntar que el análisis de este tema se entrelaza con el de otros de gran importancia y largo aliento: la reflexión sobre *el alcance y límites de los derechos político electorales de afiliación y de voto pasivo*, que motiva una profunda reflexión sobre la naturaleza de una categoría de derechos humanos que solo puede ser válida en el contexto de una sociedad: los derechos políticos. Lo anterior conducirá naturalmente a una definición sobre la *titularidad de los mencionados derechos político-electorales*. Es decir, ¿quién se puede arrogar la titularidad del derecho de pertenecer a un determinado grupo político, o separarse de él? ¿Quién es el titular del derecho a ser votado?

Una primera impresión nos sugiere que las mencionadas prerrogativas poseen la misma naturaleza de un *derecho subjetivo*, o lo que se ha llegado a llamar *derecho público-subjetivo*; esto es, su titular puede disponer de ellas con tanta libertad o con tantas restricciones como de una cosa de su propiedad. Esta concepción es el resultado de un razonamiento liberal, derivado de la doctrina iusnaturalista de que toda persona, por el hecho de serlo, es titular de los derechos humanos, entre los que se incluye a los político-electorales como una de sus categorías. En esa virtud, cuando se obtiene el triunfo en una elección popular, se puede disponer sin grandes obstáculos de la porción de representatividad de que es titular, abandonando el partido político que lo llevó a la curul o escaño, porque se encuentra ejerciendo sus derechos políticos de voto pasivo y de afiliación.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que los mencionados derechos implican algo más que la mera individualidad: se proyectan a la comunidad y al sistema de gobierno que ha sido creado por ella. Ningún ser humano nace ni se desarrolla en un contexto

diferente: todos tenemos un inmenso débito para con la comunidad da la que provenimos. En ese sentido, se podrían encontrar sólidas razones para argumentar que la titularidad de los derechos político-electorales, entendida desde un contexto amplio y desde una óptica sistemática, la tiene la propia comunidad –en su pluralidad y naturales tensiones internas– y su disfrute no es sino la ocasión para llevar a efecto las acciones que benefician la convivencia mutua.

De este modo, un sector de la doctrina se pronuncia a favor de restringir el transfuguismo, por la razón de que la titularidad de un cargo de representación popular no concede a quien la ocupa la propiedad sobre el mismo. Al respecto, nos ilustra el profesor español Miguel Ángel Presno: “Para algunos juristas, la titularidad de un cargo público representativo constituye una habilitación normativa para la expresión de la representatividad conferida por los electores, con lo que los representantes no son los dueños de esa representatividad sino, más bien, un instrumento al servicio de su realización”.<sup>4</sup>

En este orden de ideas, una de las más importantes cuestiones que debe tener en cuenta el órgano jurisdiccional respectivo, es una postura definida acerca de la naturaleza y alcances de los derechos político-electorales al voto pasivo y de afiliación. Ese factor será definitivo en cualquier decisión judicial en la materia.

## 6. Orden jurídico aplicable

Habiendo caracterizado al transfuguismo, la problemática que conlleva y las paradojas que entraña la reflexión sobre la titularidad de los derechos político-electorales y de los cargos de elección popular, revisaremos el cauce jurisdiccional que pueden tener las inconformidades que se presenten con dicho motivo. Digamos que pueden ser de dos categorías. Una que podemos llamar “directa”: es la que corresponde al partido político que postuló al senador o diputado, y que se vio afectado porque este abandonaba sus filas. Asimismo, teóricamente podría existir una segunda, que podríamos denominar “social”, “colectiva” o “difusa”, la cual pertenece únicamente a la esfera de la hipótesis –pues nunca se ha presentado en la praxis judicial– y es la que podría interponer cualquier votante que viera afectadas sus expectativas políticas con la renuncia de algún legislador en funciones a su partido político. Nunca se ha presentado el caso, así que no podemos anticipar si el Tribunal Electoral le daría o no entrada al asunto por medio de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Una de las más importantes cuestiones en este tema es definir qué orden jurídico es el aplicable en cada caso. Esta no es una pregunta ociosa, porque a partir de su respuesta se definirán las competencias del órgano jurisdiccional que conocerá el caso. Al respecto, cualquier análisis jurídico nos conduciría a concluir que, por estar comprometido el ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano de afiliación y de sufragio pasivo, el transfuguismo concierne claramente al derecho electoral, y que, por dicha razón, cualquier controversia cuyo contenido se identifique con dicha materia, deberá ser resuelta por los órganos de la justicia electoral.

Sin embargo, también se podría argumentar que, en determinadas circunstancias, el asunto podría incidir en cuestiones que corresponden a otras ramas del derecho, por lo que, en esos casos, la competencia correría a cargo de otras autoridades.

---

4 Presno, Miguel Ángel. “La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, No 277, 1998.

Al respecto, deviene necesario distinguir los diferentes momentos en los que una persona puede optar por cambiar de partido político a partir del momento en que se afilia a un partido y hasta el momento en que, postulado por dicho instituto político, ejerce un cargo de elección popular.

Será una verdad de Perogrullo decir que, para tener la posibilidad de abandonar un partido, primero hay que pertenecer a él: es necesario que la persona haya ejercido su derecho de libre afiliación respecto a un determinado instituto político. En este caso, y cuando el militante no está involucrado con ningún proceso electoral, es perfectamente libre de renunciar al partido y, posteriormente, incorporarse a otro o a ninguno. Aquí sí cabría sin mayor problema interpretar el derecho de afiliación desde una perspectiva patrimonialista, merced a la cual el derecho está a la disposición de su titular con absoluta libertad, con la única limitante legal de no poder pertenecer a más de un partido al mismo tiempo, como lo establece la Ley General de Partidos Políticos en sus artículos 18 y 42. La regulación de los actos referidos se encuentra prevista en la legislación de la materia, por lo que pertenece íntegramente al derecho electoral.

Posteriormente, cuando el militante decide ocupar un puesto de elección popular y participar en una precampaña y en una campaña con el fin de reunir los apoyos necesarios y la votación suficiente para ser designado y asumir la mencionada responsabilidad pública.

El conjunto de actos que constituyen las precampañas y las campañas es regulado por la legislación electoral en sus diversos ámbitos de competencia, por lo que para cualquier controversia que se suscite en estos momentos del proceso electoral, la autoridad jurisdiccional competente tendrá naturaleza electoral. El precandidato y el candidato tienen la posibilidad de renunciar a la precandidatura o a la candidatura correspondientes, pero encontrarán serias dificultades, si no es que una prohibición, para convertirse en precandidato o candidato de otro partido político para el mismo proceso electoral, principalmente por dos razones. La primera es de índole práctico: el registro de las precandidaturas o las candidaturas seguramente ya estarán cerradas para el otro partido al que desea ingresar, y sería necesario remover a un precandidato o candidato ya registrado, para darle lugar al tráfuga. La segunda tiene que ver con el financiamiento, pues el precandidato o el candidato dispusieron de los recursos públicos respectivos con los cuales posicionaron su imagen pública mediante la promoción de su persona.

Cambiar de partido metería en serios problemas a la autoridad administrativa electoral, pues registrarlo como precandidato o candidato en otro partido político podría significar otorgarle por segunda vez el recurso público correspondiente, lo que podría significar la alteración del principio de equidad en las contiendas.

Además, no existe norma específica que regule estos supuestos, por lo que, en caso de convertirse en un asunto litigioso, el tribunal competente deberá ponderar y armonizar el libre derecho de afiliación—previsto en el artículo 41, base primera, segundo párrafo—con la correcta operación del proceso electoral respectivo.

La legislación es igualmente omisa respecto al caso de que el candidato renuncie a su partido y se integre a otro en el periodo que corre desde el mismo día de la jornada electoral, hasta antes de la entrega de la constancia de mayoría al candidato triunfante, pasando por todos los procesos administrativos y judiciales intermedios. Es una situación que nunca ha tenido lugar, pero si se llegare a suscitar, el tribunal electoral respectivo deberá realizar un ejercicio similar al anteriormente descrito: conjugar el pleno disfrute del derecho político de afiliación con un adecuado funcionamiento del sistema electoral.

En todo caso, lo que está claro es que los actos realizados hasta este momento del proceso electoral son reglamentados íntegramente por el derecho electoral y que los órganos jurisdiccionales competentes serán los de esa misma materia.

Sin embargo, la complejidad comienza a partir de que el candidato es declarado triunfador y obtiene su constancia de mayoría, hasta la integración del órgano correspondiente. Esta dificultad se hace más profunda desde que el funcionario rinde la respectiva protesta y hasta la conclusión de su respectivo periodo. En estos momentos nos encontramos con una “zona gris” a partir de la cual cabría argumentar que estamos en los dominios del derecho parlamentario.

En efecto, cabe el argumento de que, si el derecho electoral está llamado a reglamentar los procesos de renovación de los cargos de elección popular, una vez electo el funcionario dicha normatividad puede dar por cumplida su misión, de manera que los actos posteriores se rigen por una reglamentación diferente, la parlamentaria, y se ha arribado a un estado de cosas en que las mismas instituciones públicas son otras. Al hilo de estas ideas, es posible concluir —y de hecho se ha concluido— que los casos de transfuguismo en este estado de cosas ya no son competencia de un órgano electoral, sino de los órganos parlamentarios respectivos.

Sin embargo, existen diversas circunstancias en que la justicia electoral extiende su brazo más allá de la toma de posesión del cargo. Esto se ha hecho para proteger el efectivo ejercicio de los derechos político-electorales, por ejemplo, cuando se ha ordenado el pago de los emolumentos que corresponden a determinados funcionarios que han sido privados injustamente de ellos. Es decir, los órganos jurisdiccionales de la materia electoral están encargados de una doble misión: la protección del ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y el correcto funcionamiento del sistema democrático.

En el transfuguismo se ponen en entredicho ambas realidades: tanto el ejercicio de los derechos políticos del servidor público como la adecuada operación de todo el sistema representativo. Por tal razón, cabría sostener que los actos de transfuguismo de un legislador, a partir de que recibe la constancia de mayoría y hasta que concluye su mandato, pueden ser conocidos por los juzgadores electorales.

## 7. Representación política: naturaleza y límites

Un aspecto de gran importancia a considerar cuando analizamos el transfuguismo es una reflexión sobre el significado y alcances del concepto de representación política. Rebase la magnitud de la presente ponencia un análisis detallado de un tema tan importante para la vida pública de todos los pueblos como lo es el de la representación política. El tema es extenso, de gran complejidad y se puede abordar desde múltiples ángulos.

### a) Antecedentes

Un estudio pormenorizado de los antecedentes históricos de las instituciones representativas en todo el mundo, equivaldría a describir un árbol de decenas de ramas que se entrecruzan entre sí, que no dejan de crecer, expandirse e influir mutuamente unas sobre otras en diferentes grados.

Si nos limitamos a las instituciones representativas públicas que se conocen y operan en la actualidad, surgieron por primera vez en Inglaterra en el siglo XVII. Se implantaron también en Estados Unidos, después de su Independencia, en el siglo XVIII; y se instauraron en la mayoría de los países del resto del mundo en los siglos XIX y XX.

## b) Ficción o realidad

Los conceptos de *representación*, mandante y mandatario son un préstamo que la teoría constitucional ha tomado del derecho privado, y no serían posibles sin la facultad simbólica que posee el cerebro del ser humano, la cual es el secreto de su éxito como especie. El lenguaje es el sistema simbólico más poderoso y es la catapulta para la creación del complejo mundo de símbolos en que se desarrolla la vida humana.

Partiendo de este antecedente, no se nos dificultará comprender la conclusión a la que han llegado muchos especialistas cuando identifican a la “representación”, al igual que los conceptos “pueblo”, “soberanía”, “voluntad popular”, “ciudadanía”, etcétera, con una “ficción”. Esto no quiere decir que sea una “mentira”, sino solo que carecen de entidad metafísica. Las ficciones jurídicas, como lo declara el pensador norteamericano de origen polaco Adam Przeworski,<sup>5</sup> tienen sentido por su utilidad: son instrumentos que nos permiten elegir mejores gobiernos y producir mejores resultados en la función pública.

Las ficciones jurídicas de que se nutre la doctrina de Teoría del Estado son tratadas por nuestra legislación, la jurisprudencia y buena parte de la doctrina como entidades metafísicas que tienen existencia y atributos propios. Lo anterior, por una parte, entorpece su análisis; por otra, es necesario para la conservación del sistema. Esto es explicado por Przeworski, citando a Edmund Morgan:

“[...] Imagina que el pueblo tiene voz, o haz de cuenta que los representantes del pueblo son el pueblo”. Aun así, la ideología solo es plausible si corresponde a algo en la experiencia de la vida real: “para ser efectiva, una ficción debe guardar cierta semejanza con los hechos”. La mayor parte del tiempo, ajustamos las ficciones a los hechos, pero en ocasiones debemos ajustar los hechos a la ficción. Las ficciones pueden causar hechos: “Porque las ficciones son necesarias, porque no podemos vivir sin ellas, solemos esforzarnos para prevenir su colapso modificando los hechos para acercarlos a la ficción, aproximando nuestro mundo a lo que quisiéramos que fuera... la ficción toma el control y redefine la realidad.”<sup>6</sup>

Respecto a nuestro tema, debemos apuntar que el órgano jurisdiccional deberá tener siempre la conciencia de que no se está trabajando con entidades que tengan existencia ontológica, para de ahí extraer las conclusiones que considere pertinentes.

## c) Mandato no imperativo

Una demostración de que la representación política es una ficción, lo es el que, prácticamente desde su formulación contemporánea en la Revolución Francesa, se considerara que el *mandato tiene que ser imperativo*. Sin embargo, muy poco tiempo después, por razones de utilidad política, se concluyó que el mandato político no puede ser imperativo. Esta prohibición abre la puerta a casi cualquier acción del representante, y se complementa con el régimen de responsabilidades y rendición de cuentas de los legisladores en su carácter de servidores públicos. El mandato imperativo encontró en Rousseau su exponente teórico y el mandato no imperativo en Sieyés.

---

5 Przeworski, Adam. *Democracy and the Limits of Self-Government* (Cambridge Studies in the Theory of Democracy). Cambridge University Press (p. 12).

6 Ídem.

Esta doctrina se reafirmó al grado de que el jurista alemán Heinrich Triepel sostuvo que el *Parteienstaat* (Estado de partidos) descansa sobre una contradicción insoluble: *la prohibición de mandato imperativo establecida* en todas las cartas constitucionales<sup>7</sup>.

La prohibición del mandato imperativo es acorde con la interpretación patrimonial de las funciones del Estado. En México, la prohibición al mandato imperativo no es expresa, sino que se puede encontrar implícita en el sistema constitucional

Uno de los ingredientes de la ecuación que debe tener en cuenta el tribunal que se ocupe de un asunto de transfuguismo, deberá ser la libertad que para los legisladores significa que su mandato no sea imperativo. El órgano jurisdiccional deberá establecer las pautas para definir los alcances de esta prerrogativa, así como la medida, el punto y los términos en que los legisladores están libres de cumplir con un mandato específico.

Otra de las preguntas que deberá formularse el Tribunal competente en un caso de transfuguismo, es si tiene algún sentido distinguir entre los tipos de legisladores. Los de mayoría relativa, que tienen la legitimidad que les dan los votos que recibieron del electorado de su distrito, y que, por lo mismo, tienen ya construido un patrimonio político de cara a la ciudadanía, haciéndolos, de alguna manera, más independientes del partido político que los postuló; o el legislador que llegó por estar en una lista de representación proporcional, sin hacer ningún tipo de campaña, y que, por lo mismo, tienen una relación más profunda con el partido político que los llevó a ocupar dicho cargo.

#### **d) Sobre y subrepresentación**

Por otro lado, los términos en que se encuentran redactados los artículos correspondientes de la Constitución, que se refieren a los límites de 8 % de sobre y subrepresentación, nos abren la puerta a pensar en la necesidad de intervención de la autoridad electoral administrativa, INE y OPLES, para reestructurar el número de legisladores de representación proporcional después del cambio de partido político de un legislador. Esta intervención posiblemente sería obligatoria en el caso de que se supere el máximo de 8 % de sobre y subrepresentación al interior del cuerpo legislativo, como lo instruye la propia Constitución.

En efecto, el artículo 54, en su fracción V precisa lo siguiente:

#### **Artículo 54**

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento...

Eso es por lo que hace al Congreso de la Unión; por su parte, una regla espejo se aprobó recientemente respecto de las legislaturas estatales:

#### **116. II. [...]**

Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. *En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos*

---

7 Triepel, Heinrich, *La Constitución y los Partidos Políticos*, Punset, Ramón (ed.), Madrigal Devesa, Pedro (trad.), Tecnos, 2016.

*principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.* Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

La expresión “en ningún caso”, contenida en ambas normas, hace razonable la duda de si, en caso de que el movimiento del tráfuga llevara a rebasar los límites de 8 % que establece la Constitución, aun con posterioridad a la fecha límite para la distribución de los senadores y diputados por representación proporcional (23 agosto del año de la elección correspondiente), el órgano administrativo electoral puede realizar alguna modificación en la distribución de legisladores de representación proporcional.

## 8. Conclusión

Como podemos ver, el tema del transfuguismo hace patente un flanco de debilidad normativa de nuestro sistema democrático. Las que se expusieron, son solo algunas de las dudas con las que se enfrentará el juzgador electoral en el momento de resolver algún asunto que se relacione con el abandono de un partido político por parte de uno de sus militantes, así como con la incorporación, en el mismo proceso electoral, a otro partido político, o bien, al número de legisladores independientes.

La respuesta a estas interrogantes nos dará la clave para plantear los términos en que debemos o no limitar el fenómeno de transfuguismo.

## Bibliografía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ley de Partidos Políticos.  
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales  
Presno, Miguel Ángel. “La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, No 277, 1998.  
Przeworski, Adam. *Democracy and the Limits of Self-Government*, Cambridge, *Studies in the Theory of Democracy*, Cambridge University Press.  
Reniu I Vilamala, J. M., “Transfuguismo”. *Diccionario crítico de Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, consultado el 28 de julio de 2017 en: [www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm)  
Triepel, Heinrich, *La Constitución y los Partidos Políticos*, Punset, Ramón (ed.), Madrigal Devesa, Pedro (trad.), Tecnos, 2016.  
Zovatto, Daniel, “Regulación de los Partidos Políticos en América Latina”, en *Diálogo Político*, Buenos Aires, Konrad-Adenauer-Stiftung A.C., Año XXIII - N° 4 - Diciembre, 2006, p. 31.

# ¿Cómo clasificar las iniciativas de ley? Una propuesta metodológica para la transición democrática mexicana\*

## *How to classify the initiatives of law? A methodological proposal for Mexican democratic transition*

Sergio A. Bárcena Juárez\*\*

Helga Jáuregui Ballesteros\*\*\*

### SUMARIO

1. Introducción / 2. La clasificación de las iniciativas de ley. Primeros intentos / 3. Una nueva generación en el estudio de las iniciativas / 4. Medición de la relevancia legislativa en Latinoamérica / 5. Estudios sobre relevancia de las propuestas legislativas en México / 6. Problematización / 7. Clasificando las iniciativas de los diputados. Índice de trascendencia / 8. El índice de trascendencia a prueba / 9.

### RESUMEN

La realidad actual del sistema político mexicano respalda lo sugerido por la literatura que señala la transición de los congresos latinoamericanos de un carácter reactivo hacia una mayor “participación” legislativa. Considerando que los proyectos de ley varían de acuerdo con las demandas que atienden, los insumos que requieren para su fabricación, la confrontación parlamentaria que generan, los objetivos que persiguen sus promoventes, entre otras cosas; asumiendo a los legisladores como actores racionales con ambi-

ciones progresivas reflejadas en la función de proyección inherente a los proyectos de ley, ¿cómo se puede sistematizar la clasificación de las iniciativas para que sea aplicable a congresos democráticos? Analizando las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados entre 1988 y 2006, el texto pone a prueba la metodología construida mediante exámenes estadísticos y pruebas de validez lógica empleados por estudios previos.

### PALABRAS CLAVE

Iniciativas de ley, legislación, metodología.

### ABSTRACT

The current reality of the Mexican political system supports what is suggested by the literature that points out the transition of Latin American congresses from

a reactive character to greater legislative “participation”. Considering that the bills vary according to the demands they serve, the inputs they require for their manu-

\*Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (Amecip), organizado en colaboración con la Universidad de Quintana Roo, en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, los días 13, 14, 15 y 16 de septiembre de 2017.

\*\*Investigador de tiempo completo de la Escuela de Humanidades, Tecnológico de Monterrey, en Ciudad de México. sergio.barcena@itesm.mx

\*\*\* Coautora.

facture, the parliamentary confrontation they generate, the objectives pursued by their promoters, among other things; assuming legislators as rational actors with progressive ambitions reflected in the projection function inherent in the bills; how the classification of initiatives can be systematized so that it is applicable

to democratic congresses? Analyzing the initiatives presented in the Chamber of Deputies between 1988 and 2006, the text evaluates the methodology constructed through statistical test and logical validity test used by previous studies.

#### KEYWORDS

Initiative of law, legislation, methodology

Recibido el 10 de febrero de 2018. Aceptado el 25 de febrero de 2018.

## 1. Introducción

A diferencia de los sistemas parlamentarios donde los gobiernos históricamente han reclamado —y ejercido con cierta eficacia— la tarea de elaborar leyes nacionales (Brunner, 2013, p. 9), para los modelos presidenciales contemporáneos resulta cada vez más común que los congresistas asuman el rol de promoventes activos de legislación (García Montero; Taylor Robinson).<sup>1</sup>

El sistema político mexicano es claro ejemplo de cómo un Ejecutivo puede pasar de ser el iniciador de leyes por excelencia a un modesto promotor de reformas jurídicas tras una reconfiguración del régimen. Hacia las últimas décadas del siglo XX, cuando la estructura político-institucional hegemónica se desmoronó, en México pudo concretarse una inversión de la función legislativa a nivel federal. Y es que entre 1930 y 1997 el Ejecutivo generó en promedio el 80% de las iniciativas de ley propuestas a la Cámara de Diputados.<sup>2</sup> En cambio, para la LXIII Legislatura (2012-2015), solo el .009 % de las reformas discutidas en la cámara baja durante ese periodo han provenido de la oficina presidencial.

Diversas hipótesis podrían esgrimirse en torno a las causas del fenómeno arriba referido. Desde el riesgo que representa para la imagen de un presidente que sus iniciativas sean derrotadas en una asamblea donde no cuenta con el apoyo de un contingente mayoritario, hasta el hecho de que un sistema electoral competitivo motive a los legisladores a procurar nexos con sus electorados mediante la promoción de proyectos atractivos para votantes prospectivos. Lo que es cierto es que, desde finales del siglo XX, la actividad parlamentaria de la Cámara de Diputados mexicana se ha venido nutriendo primordialmente de iniciativas redactadas por congresistas federales y no de propuestas provenientes del gobierno. Piénsese que en menos de 30 años (entre 1985 y 2015) el promedio de iniciativas por legislador creció en más de 2500 %, pasando de .21 en 1988 a una cúspide de 5.52 propuestas de reforma per cápita en la LXI Legislatura (2009-2012).

Si se asume que los congresistas son actores políticos racionales acotados por un sistema institucional determinado, que persiguen objetivos diversos y cuentan con recursos limitados para la realización de sus funciones representativas, esta dramática inflación en la cantidad de iniciativas de ley propuestas por diputados federales amerita ser analizada con mayor precaución, pues no es lo mismo que un legislador presente un

---

1 Esto desde luego, depende de un conjunto de factores, como los poderes constitucionales del presidente, la existencia de mayorías congresionales estables, la competitividad electoral, las reglas de elección, las instituciones alrededor de la fabricación de iniciativas, entre otros.

2 Bárcena, 2017; Molinar y Weldon; 2009; Nava *et al.*, 2000; Goodspeed, 1955.

proyecto con bajos requerimientos técnicos y sobre temas poco controvertidos (piezas de seudolegislación)<sup>3</sup> a que este redacte una nueva ley para modificar el sistema de pensiones a nivel nacional. Es decir, los proyectos de ley que abanderan los congresistas no son iguales entre sí. Éstos varían de acuerdo a las demandas que atienden, los insumos que requieren para su fabricación, la confrontación parlamentaria que generan, los objetivos que persiguen sus promoventes, entre otras cosas. Por tanto, la productividad de un congreso es un buen indicador para aproximarse al desempeño de sus integrantes y estimar el ritmo de la actividad legislativa. No obstante, este señalamiento presenta el inconveniente cualitativo de ser incapaz de discriminar entre cambios de escasa relevancia y reformas con un profundo impacto económico político y social.<sup>4</sup>

El presente texto tiene por objeto hacer una revisión analítica en la literatura en torno a los distintos instrumentos metodológicos empleados para distinguir las iniciativas de ley por sus contenidos. Con base en esta discusión de la literatura teórico-metodológica, esta pieza de investigación plantea una herramienta propia aplicable al contexto de la transición democrática en México. Finalmente, con datos de la presentación de iniciativas en la Cámara de Diputados entre 1988 y 2006, el texto pone a prueba la metodología construida mediante exámenes estadísticos y pruebas de validez lógica empleados por estudios previos.

## 2. La clasificación de las iniciativas de ley. Primeros intentos

El trabajo de Lowi, publicado en 1964, cuestionó la capacidad de la teoría elitista y del pluralismo para explicar las interacciones de poder involucradas en la creación de bienes públicos.<sup>5</sup> Entendió como un desafío primordial de los estudios de su época conocer el tipo de respuestas producidas por el Congreso distinguiéndolas no únicamente por áreas temáticas sino en función de su impacto sobre la sociedad. Así, su clasificación dividió las iniciativas en distributivas, redistributivas y regulatorias.<sup>6</sup> El principal problema con esta tipología es su operacionalización. Las categorías no permiten incluir a la totalidad de proyectos presentados por los legisladores y su horizontalidad hace imposible establecer de criterios ordinales que distingan a los proyectos relevantes de cambios cosméticos. Además, no toma en cuenta el conflicto político que puede originar el trámite e implementación de ciertas iniciativas ni la cantidad de ciudadanos que pueden verse afectados por estas.

El siguiente esfuerzo de clasificación en la agenda investigativa provino de Polsby, quien analizó un año de actividad congresional en EEUU (1962-63) bajo el argumento de que las iniciativas podían ordenarse por nivel de importancia. Esta tipología buscó responder a una serie de cuestionamientos como: ¿cuántas personas podían verse afectadas por los resultados de la decisión pública?, ¿qué tipo de recursos serían distribuidos?, ¿qué tan grande era la cantidad de recursos monetarios a distribuir?, ¿qué tan drástica-

---

3 Para una referencia precisa sobre el concepto de seudolegislación véase Mattson, 1995)

4 Aldo Muñoz Armenta, "El Poder Legislativo y las restricciones institucionales de la representación política", en Escobedo, Juan Francisco (coord.), Representación política y toma de decisiones, México UIA, 2004, p. 75.

5 Theodore Lowi, "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory", en World Politics, No. 4, Vol. 16, 1964, pp. 677-715

6 "Ibíd.", pp. 688-689.

mente se alteraba la distribución de los recursos en la comunidad?<sup>7</sup> Si bien el criterio de Polsby permite definir jerarquías de los proyectos en función de su costo social y político, su principal debilidad se encuentra en el aterrizaje al análisis empírico. Dado que sus categorías no son mutuamente excluyentes, es complicado traslapar distintas leyes en un mismo nivel y conocer su intencionalidad simultáneamente.

Posteriormente, Blondel *et al.* plantearon que dada la complejidad analítica que representaba interpretar los procesos internos de cada congreso, el camino más viable para lograr una ciencia comparativa de las asambleas era conocer los productos jurídicos que estas generaban.<sup>8</sup> Así, retomaron las tres categorías de Lowi agregando una escala de relevancia a cada una de ellas.<sup>9</sup> Para graduar las iniciativas se basaron en su longitud, otorgando a los proyectos una calificación entre uno y diez. Las propuestas de mayor extensión (ya fueran distributivas, redistributivas o regulatorias) fueron consideradas más relevantes y por tanto obtuvieron puntajes más cercanos a diez.<sup>10</sup> El trabajo encontró que la mayoría de los proyectos en los cuatro congresos analizados tuvieron una calificación menor a 4 (en escala de 1 a 10, teniendo las menos complejas una calificación de 1). Se advirtió que cuando la asamblea analizada se insertaba en un régimen autoritario, las iniciativas del gobierno se aprobaban con relativa facilidad. Asimismo, se exhibió que los legisladores de oposición mostraron especial interés por introducir proyectos poco relevantes, lo que Blondel y sus colegas interpretaron como involucramiento con fines de propaganda a bajo costo de fabricación.<sup>11</sup>

A pesar de su simpleza, el argumento de estos últimos autores para graduar la relevancia de las iniciativas resulta sugerente. En su investigación empírica se percataron de que las propuestas que pretendían modificar, eliminar o crear una mayor cantidad de artículos ocasionaban fuertes confrontaciones en la asamblea, dado que cada ítem de una iniciativa demandaba negociación y entendimiento entre actores individuales y partidistas. A su vez, observaron que las reformas de gran calado (con calificaciones cercanas a 10) a menudo contenían una gran cantidad de texto en tanto que proponían modificaciones a distintos artículos o, en su defecto, creaban nuevos ordenamientos.

La obra de Di Palma es de las pocas que en las décadas de los 60 y 70 estudiaron una realidad distinta a la estadounidense. En dicho estudio se presentó al Congreso Italiano como un caso atípico en Europa por los altos niveles de productividad que estaba alcanzando.<sup>12</sup> Para analizar este fenómeno, Di Palma clasificó las iniciativas siguiendo dos criterios. Uno fue el nivel de agregación, asumiendo que los proyectos podían dirigirse hacia la población nacional, una región, una comunidad local, un sector de la sociedad o un grupo particular. El otro criterio derivó del impacto esperado de las iniciativas, dividiendo las propuestas en benéficas, mixtas y privativas.<sup>13</sup>

---

7 Nelson Polsby, *Community, Power and Political Theory*, New Haven, Yale University Press, 1963, pp. 95-96.

8 Jean Blondel, *et al.*, "Legislative Behavior. Some Steps towards a Cross-National Measurement", en Norton, Phillip (coord.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990, pp. 189-191.

9 Blondel comparó las iniciativas promovidas por representantes del Reino Unido, Irlanda, Francia, Suecia e India.

10 Blondel *et al.*, *op. cit.*, pp. 194-195.

11 *Ibid.*, pp. 197-203.

12 Blondel *et al.*, *op. cit.*, pp. 150-152.

13 Las iniciativas benéficas reparten recursos y privilegios; las privativas imponen restricciones económicas, políticas o jurídicas; y las mixtas otorgan beneficios para unos mientras privan a otros.

Tras definir sus categorías, Di Palma solicitó a 11 jueces que codificaran una muestra estratificada de 200 iniciativas presentadas por el gobierno y 200 por diputados entre 1963 y 1972. Sus evidencias revelaron que la mayoría de las propuestas se dirigieron a segmentos focalizados de la sociedad y que la mayoría buscaban producir impactos benéficos sobre su población meta.<sup>14</sup> Con esta clasificación, Di Palma demostró que la asamblea italiana fue un órgano altamente productivo, pero de leyes marginales y de escasa relevancia, conocidas como *leggine*.<sup>15</sup>

### 3. Una nueva generación en el estudio de las iniciativas

Un par de décadas después del estudio de Di Palma, Mayhew revivió el debate de la medición. Este último usó una metodología basada en el barrido de datos para analizar las propuestas de ley presentadas por los diputados norteamericanos entre 1940 y 1990 con el fin de discriminar las propuestas trascendentales de las superficiales.

Para hacer su primer barrido, Mayhew consultó las notas de los diarios *New York Times* y *Washington Post*, publicadas en entre 1940 y 1990. Para que un proyecto fuera considerado relevante, este debía aparecer como un logro legislativo trascendental en las opiniones y comentarios periodísticos de tales diarios.<sup>16</sup> El segundo barrido tuvo por objeto capturar la relevancia retrospectiva de las iniciativas ante la posibilidad de que alguna no hubiera recibido la merecida atención cuando se discutió inicialmente. Para ello, Mayhew compiló las historias contenidas en los anuarios del Congreso de EEUU.<sup>17</sup> Después, juntó los datos de ambos barridos y determinó cuáles eran las iniciativas trascendentes o *landmark*. Tras cruzar estos identificadores con la conformación gubernamental, concluyó que los periodos de gobierno dividido no deprimieron la generación de legislación relevante.

Howell *et al.* criticaron que el segundo barrido de Mayhew era sensible al impacto mediático de eventos posteriores al momento en que se presentaba una iniciativa. Es decir, el proyecto de ley podía ser presentado y tener eco en los medios impresos no por ser importante sino por eventos ajenos que le dieran relevancia mediática. Además, los resultados quedaban sujetos a las perspectivas personales de los cronistas del Congreso que opinaban sobre las iniciativas varios años después de ser promovidas, lo que pudo haber sesgado la relevancia atribuida a los proyectos.<sup>18</sup> Asimismo, notaron que Mayhew aplicó la técnica estadística incorrecta para analizar sus datos, puesto que empleó re-

---

14 Giuseppe Di Palma, "Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 2, Vol. 1, 1976, p. 152.

15 Esto se debió a que las reglas y prácticas de la asamblea permitieron un procesamiento diferenciado de las iniciativas. Aquellas que apuntaban a redistribuir recursos y que impactaban a grandes parcelas de la sociedad, eran enviadas al pleno donde tenían garantizada una mayor publicidad, pero menos probabilidades de aprobación. Los proyectos menos controversiales fueron casi todos turnados a comisiones donde tenían una mejor deliberación y podían alcanzar consensos con mayor facilidad para su aprobación. Véase Di Palma, *op. cit.*, p. 174.

16 David Mayhew, *Divided we Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991, pp. 37-39.

17 *Ibid.*, p. 40.

18 William Howell, Scott Adler, Charles Cameron y Charles Riemann, "Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 2, Vol. 25, 2000, p. 292.

gresiones de mínimos cuadrados para una serie cuya media y varianza cambiaban significativamente en el tiempo, afectando la construcción de inferencias longitudinales.<sup>19</sup>

Dada la distribución de los datos analizados por Mayhew, Howell *et al.*, usaron regresiones de Poisson (más apropiadas para analizar distribuciones anormales) y propusieron un método de clasificación que perfeccionó el de Mayhew, añadiendo otros niveles de importancia legislativa con base en un barrido de nueve diarios. Con esta metodología dividieron los proyectos en trascendentales, importantes, ordinarios y menores para después analizar todas las leyes aprobadas entre 1945 y 1994, concluyendo—contra Mayhew— que en EEUU, la condición de gobierno dividido sí redujo la producción de leyes de gran calado.<sup>20</sup>

En un estudio más reciente, Adler y Wilkerson enfatizaron en que los esfuerzos contemporáneos de clasificación (como el de Mayhew o el de Howell) cometieron el error de enfocar la relevancia como variable de control y no como *explicandum*.<sup>21</sup> Por ello propusieron clasificar las iniciativas con base en dos nociones. La primera, que toda asamblea procesa proyectos con implicaciones económicas y políticas diferenciables. La segunda, que la urgencia con la que deben ser atendidas las iniciativas también es variable. Hay proyectos que pueden no ser resueltos de manera inmediata y otros que ponen una especial presión al congreso para su procesamiento. Como ejemplo de estos últimos, los autores mencionan los asuntos que en caso de ser aplazados ponen en riesgo la operación del gobierno.

En función de lo descrito, los autores construyeron un indicador bidimensional que clasificó las iniciativas distinguiéndolas por el grado de afectación que generarían sobre la sociedad (asuntos triviales o relevantes); y por la urgencia de su tratamiento (asuntos apremiantes o no apremiantes). Los proyectos triviales fueron identificados por tener un enfoque acotado, ya fuera porque se concentraban en una preocupación particular, distrital o grupal o porque los cambios que proponían eran primordialmente simbólicos, mientras que las iniciativas relevantes proponían cambios de alcance nacional intentando transformar tanto las estructuras jurídicas de derechos y libertades como el funcionamiento gubernamental o las relaciones entre órganos del Estado. Por su parte, las iniciativas apremiantes se relacionaron con las funciones sustantivas de la asamblea y cuya no aprobación podía poner en riesgo tanto el funcionamiento del gobierno como los proyectos de presupuesto.

Para probar su tipología, Adler y Wilkerson analizaron 6212 iniciativas presentadas en la Legislatura 102 (1991-1993) de la Cámara Baja de Estados Unidos. Los autores concluyeron que los asuntos apremiantes tuvieron las más altas tasas de aprobación y que los relevantes fueron los que menos probabilidades tuvieron de avanzar en el proceso aunque, en el caso de estos últimos, variables como la experiencia legislativa o la moderación ideológica de sus presentadores incrementaron sus momios de aprobación.

A partir de sus apreciaciones, Adler y Wilkerson replantearon la metodología para el análisis de la relevancia al estudiar las iniciativas (y no las leyes) como unidades de análisis, con un peso específico por sí mismas y no como una variable independiente para explicar el comportamiento parlamentario. Con esto sentaron un precedente para la clasificación de los proyectos.

---

19 *Ibíd.*, p. 288.

20 *Ibíd.*, pp. 285-312.

21 Scott Adler y John Wilkerson “The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives”, trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington D.C., septiembre 1-4 de 2005, p. 1.

## 4. Medición de la relevancia legislativa en Latinoamérica

En las dos últimas décadas del siglo XX, la caída de los regímenes dictatoriales en distintos países de Latinoamérica modificó el panorama político del subcontinente. La mayoría de las preguntas surgidas de la reflexión académica tras ese reacomodo institucional, giraron en torno a cómo debían estructurarse los sistemas políticos para mantener la gobernabilidad que por varios años recayó en los presidentes. Tales preguntas demandaron nuevas líneas de investigación para explicar el papel que jugarían los Congresos y sus integrantes al dejar de ser actores marginales del proceso político.

La elaboración de trabajos que contaran con mediciones confiables de las iniciativas presentadas por los legisladores en las transiciones latinoamericanas tomó algunos años. Fue hasta 1999 que Taylor-Robinson y Díaz publicaron uno de los primeros estudios con estas características. El objetivo de este artículo fue determinar si el Congreso de Honduras -un país con una larga historia de gobierno militar y reciente transición a la democracia- podía seguirse catalogando como marginal.

Los autores determinaron que la respuesta a estos cuestionamientos podía hallarse en el tipo de legislación iniciada por los diputados en comparación con las propuestas del Ejecutivo, suponiendo que si el órgano legislativo seguía siendo marginal, sus miembros delegarían la presentación de leyes relevantes en el presidente. Para categorizar las iniciativas, Taylor-Robinson y Díaz retomaron la clasificación de Di Palma, analizando por nivel de agregación (nacional, regional, local o individual) y efectos esperados (benéficas, mixtas, privativas a lo que ellos agregaron las neutrales).<sup>22</sup>

La evidencia empírica comprobó que los diputados hondureños -particularmente los del partido en el gobierno- destinaron la mayor parte de sus recursos a suscribir iniciativas enfocadas a las demandas de pequeños grupos. Asimismo, al comparar la naturaleza de los proyectos de origen parlamentario con las iniciativas presidenciales, los autores observaron que un gran porcentaje de las leyes sustantivas fueron presentadas por el Ejecutivo, lo que bastó para sostener que el congreso hondureño mantuvo su carácter de marginal, al menos durante los primeros años de transición.

Poco después, Lanzaro y un grupo de investigadores comprobaron que, en los últimos 15 años del siglo XX, los congresistas uruguayos participaron en un congreso que produjo primordialmente leyes de baja y mediana importancia (como había ocurrido en la asamblea italiana de los 60)<sup>23</sup>. El estudio de Lanzaro *et al.* encontró que las leyes importantes se aprobaron al inicio de los periodos legislativos, decreciendo conforme estas se acercaban a su fin.<sup>24</sup> Otro descubrimiento fue que en los primeros años de la transición (1985-86), el porcentaje de proyectos relevantes presentados fue mayor que en las posteriores. Esto se debió, según los autores, a que el proceso de reinstauración

---

22 Michelle Taylor-Robinson, y Christopher Díaz, "Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature, and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate?", en *Comparative Political Studies*, No. 5, Vol. 32, 1999, pp. 598-599.

23 Jorge Lanzaro, *et al.*, Estudio de la producción legislativa, 1985-2000, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, 2000", p. 75.

24 Tal fenómeno se explicó por tres causas: 1) que al inicio de las legislaturas los presidentes presentaron su paquete de gobierno; 2) las coaliciones electorales -que aún eran sólidas al inicio de las legislaturas- contribuyeron a crear acuerdos en los temas de mayor trascendencia política; y 3) los legisladores postergaron la promoción de proyectos controversiales hacia el final de sus mandatos para aumentar su exposición en temas nobles y promocionarse en las elecciones posteriores. Lanzaro, *et al.*, *op. cit.* p. 59.

democrática exigió reformas trascendentales para adecuar el marco institucional del país a una nueva realidad política, y fue prescindiendo de ellas conforme la democracia se consolidaba.<sup>25</sup>

En cuanto al método de clasificación, los autores construyeron un índice sumatorio multidimensional para calificar las leyes por su nivel de importancia. Tal índice se edificó sobre tres criterios: el contenido, el trámite y la repercusión de las leyes en la opinión pública. Cabe recalcar que este índice se pensó para usarse en leyes y no en iniciativas.

Asumiendo que a los presidentes latinoamericanos se les reserva una posición central en el proceso legislativo para promover sus programas de gobierno, se calificaron como relevantes todas las leyes introducidas por el Ejecutivo. A su vez, las leyes que produjeron cambios sustantivos y no solo formales, se definieron como relevantes. En cuanto al trámite, se consideró que las leyes importantes generan un intenso debate parlamentario dado que exacerban las diferencias intra y extrapartidarias. Por tanto, se calificaron como relevantes las leyes en cuyo proceso deliberativo hicieron uso de la palabra representantes de por lo menos dos sectores de cada uno de los tres grandes partidos. También fueron calificadas relevantes las leyes cuya aprobación generó votaciones divididas. Finalmente, definieron como importantes las leyes que tuvieron al menos dos menciones en los diarios *Búsqueda*, *El Observador* y *La República*.

Con estos cinco indicadores (origen de la iniciativa, tipo de cambios propuestos, actividad en tribuna, votación plenaria y seguimiento en prensa), crearon un índice en el que puntuaron con “1” cada criterio en caso de que la ley en cuestión fuera importante, y le dieron un puntaje de “0” a las de baja importancia.<sup>26</sup>

Así, la sumatoria de los valores en cada uno de los cinco indicadores permitió crear una escala entre 0 y 5. Posteriormente, sintetizaron dicha escala en tres categorías de análisis: baja importancia (puntaje agregado de 0 y 1); mediana (2 y 3) y alta (4 y 5). Con este último paso garantizaron que ningún criterio aislado fuera determinante para definir la importancia de una ley.

A este índice se le puede reclamar haber considerado que todo proyecto del Ejecutivo es una reforma importante, pues también los presidentes pueden introducir cambios simbólicos o iniciativas que preparan el terreno legislativo para reformas de mayor profundidad, o en ocasiones delegan la producción de iniciativas relevantes en legisladores de su organización partidaria para reducir costos. Asimismo, cuando busca definir el impacto de las reformas en la opinión pública, el índice tiene el inconveniente (ya observado en Mayhew y Adler y Wilkerson) de analizar una opinión publicada que puede sesgar la relevancia atribuida a una ley. Finalmente, la definición de los intervalos (alta, mediana y baja importancia) es arbitraria y no se hace en función de la distribución de los datos sino mediante un criterio previo de los autores que no se define con objetividad.

A fin de conocer el efecto de las instituciones electorales sobre el comportamiento parlamentario, Crisp *et al.* estudiaron las iniciativas introducidas por legisladores de seis países latinoamericanos entre 1993 y 1998.<sup>27</sup> En este caso, las iniciativas se dividieron en focalizadas y generalizables. Las primeras, distribuían bienes públicos locales y privados mientras las segundas proveían bienes nacionales que no se limitaban a satisfacer

---

25 *Ibid.*, p. 57.

26 Entonces una ley proveniente del Ejecutivo, con fuerte debate, votación dividida y mención en los diarios, alcanzó el mayor puntaje posible, de 5, y si careció de uno de estos elementos, su puntaje fue de 4.

27 Los países estudiados fueron Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras y Venezuela.

las demandas de un grupo en particular.<sup>28</sup> Dicha clasificación sugirió que las iniciativas generalizables serían más propensas a aparecer en sistemas que no incentivaban una gestión parlamentaria basada en la notoriedad personal de los legisladores con sus electorados locales, pues se consideró que este tipo de proyectos están diseñados para incrementar la reputación de las delegaciones partidistas pero no de los legisladores.

Por su parte, los proyectos focalizados serían característicos de sistemas que motivaban el personalismo, pues estas propuestas habilitan a los legisladores a adjudicarse el crédito por atender las necesidades de ciertos grupos o comunidades que constituyen su base de electores. Así, las retribuciones electorales por generar este tipo de iniciativas no podían ser compartidas con otros diputados además del presentador.<sup>29</sup>

Los autores encontraron que la propensión de los legisladores latinoamericanos para iniciar legislación focalizada fue baja, y esta solo se asoció con la pertenencia al partido del presidente. Aquellos legisladores que formaron parte de esta fracción pudieron atender las necesidades de sus localidades con mayor libertad, pues el presidente podía encargarse de fortalecer la etiqueta partidaria a nivel nacional. Mientras que al carecer de una figura con capacidad legislativa a nivel nacional, los legisladores de oposición debieron centrarse en producir iniciativas para fortalecer la imagen de sus institutos políticos ante todos los electores del país.

## 5. Estudios sobre relevancia de las propuestas legislativas en México

En nuestro país, la preocupación por clasificar los proyectos de ley proviene de dos consideraciones. La primera es que los estudios legislativos hasta antes de los años 90 se aproximaron al congreso mexicano a partir de su productividad bruta de leyes aprobadas.<sup>30</sup> Y la segunda es que los procesos parlamentarios posteriores a la transición exigieron ser analizados a partir de elementos metodológicos distintos a los que se habían utilizado para explicar el congreso durante el presidencialismo autoritario.

La creciente cantidad de iniciativas y una acelerada participación de los diputados federales en la producción de reformas se ha traducido en mayores exigencias para los órganos legislativos encargados de procesar las distintas preocupaciones sociales, demandando que los legisladores desarrollen más y mejores capacidades de negociación ante un congreso caracterizado por la pluralidad y la necesidad de cooperar para lograr los acuerdos que puedan sacar adelante las prioridades legislativas del país.

Sin embargo, el ritmo de la dinámica parlamentaria parece haber superado la capacidad de los investigadores para explicarla. Por las debilidades de la disciplina para estudiar los congresos en la era democrática, autores como Nacif comenzaron a insistir en la necesidad de contar con suministros metodológicos que permitieran discriminar

---

28 Brian Crisp, *et al.*, "Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies", en *Journal of Politics*, No. 3, Vol. 66, 2004, p. 835.

29 *Ibid.*, pp. 835-836.

30 Esta crítica puede encontrarse a menudo en los trabajos de Khemvirg Puente. Consúltese, de este autor, "De la productividad legislativa a la eficiencia legislativa en el sistema de comisiones en el Senado Mexicano" en Béjar, Lusa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México*, México, UNAM/Porrúa, 2009, pp. 99-127.

entre los contenidos de las propuestas legislativas a fin de tener un conocimiento objetivo del congreso mexicano.<sup>31</sup>

Hasta ahora solo unos cuantos estudios han analizado la función decisional del congreso recurriendo a mediciones metodológicamente fundadas para clasificar los proyectos de ley. Un trabajo con las anteriores características fue el de Puente, que analizó la resistencia que la Cámara de Senadores opuso a los proyectos presidenciales entre 2000 y 2003. El autor seleccionó las iniciativas enviadas por el Ejecutivo al Senado calificando los proyectos presidenciales de acuerdo con su relevancia y a sus consecuencias esperadas.<sup>32</sup> Los indicadores de Puente provinieron de instrumentos previos como los de Di Palma, Mayhew, Adler y Wilkerson, Taylor-Robinson y Díaz, Polsby y Lanzaro *et al.* Dichos indicadores fueron: 1) la cantidad de población que se vería afectada con cada iniciativa; 2) la cobertura que estas recibieron en prensa; 3) la publicidad que el gobierno les dio; 4) sus consecuencias económicas esperadas; 5) la confrontación partidista que produjeron.

Posteriormente, planteó una escala entre 0 y 4 para puntuar las iniciativas dentro de los cinco indicadores previamente descritos. Y como en el índice de Lanzaro *et al.*, la calificación otorgada a cada proyecto se obtuvo de una sumatoria de puntajes en diferentes indicadores.<sup>33</sup> Finalmente, su clasificación dividió los proyectos en cuatro categorías: cruciales, relevantes, ordinarias y menores.

Con este suministro metodológico, se descubrió que cerca de una cuarta parte de la agenda del Ejecutivo incluyó iniciativas cruciales y relevantes. Asimismo, se demostró que las iniciativas que proponían cambios cruciales al sistema (es decir, las que obtuvieron el mayor puntaje al sumar las categorías mencionadas), tendieron a ser modificadas o incluso bloqueadas en el Senado, mientras que aquellas propuestas de tipo ordinario y menor fueron aprobadas sin mayores cambios.<sup>34</sup>

La aplicación de una metodología similar se puede hallar en el artículo de Espinoza y Miguel.<sup>35</sup> Al igual que Puente, estos autores estudiaron la agenda ejecutiva materializada en las iniciativas que el presidente introdujo al Congreso, solo que en este caso consideraron los proyectos presentados a la Cámara de Diputados entre las Legislaturas LVII-LIX.

En un índice que catalogó las iniciativas por su nivel de importancia, Espinoza y Miguel establecieron una combinación de variables que midió el nivel de relevancia y el conflicto político generado por una iniciativa ejecutiva en su paso por la Cámara de Diputados. Para ponderar la relevancia jurídica (trascendencia) de las iniciativas, se definió que las reformas constitucionales o la creación de leyes tenía un alcance superior

---

31 Benito Nacif, "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México", en *Política y Gobierno*, No. 1, Vol. 11, 2004, pp. 9-41.

32 Khemvirg Puente, "A second chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalisation under divided government", trabajo presentado en la Conferencia de la British Political Studies Association, Leeds, Reino Unido, abril 4-7, 2005.

33 Así, por ejemplo, en términos de alcance, las iniciativas con potencialidad de afectar a toda la población recibieron el más alto puntaje (de 4). Y aquellas que propusieron cambios cosméticos que no impactaban a ningún sector o que modificaban la organización interna de las instituciones de la administración pública, recibieron un puntaje de "0".

34 Puente, 2005, *op. cit.*, p. 15-16.

35 Ricardo Espinoza y Mónica Miguel, "El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México", en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon, ¿Para qué sirve el Poder Legislativo?, México, UAM/Porrúa, 2007, pp. 209-230.

a las reformas de leyes derivadas y a los cambios en cuestión de protocolo o trámites administrativos menores. Los autores otorgaron un valor de 3, 2 y 1 a estos cambios, respectivamente, obteniendo “3” las iniciativas de mayor relevancia.

La dimensión de repercusión refirió al impacto de la discusión legislativa de las iniciativas sobre la ciudadanía, para lo cual los autores recurrieron al método de Mayhew para puntuar más alto a aquellos proyectos con más menciones en los diarios *Reforma*, *El Universal* y el semanario *Proceso*.

Finalmente, el debate aludió a las características del trámite y la existencia de fricción entre grupos parlamentarios en el proceso deliberativo. En este caso se utilizó la metodología de Lanzaro *et al.*, otorgando mayor puntuación a los proyectos en cuya discusión se presentaron al menos dos oradores a favor y dos en contra. Tras realizar una sumatoria para cada caso, las iniciativas se clasificaron como proyectos de alta, mediana y baja importancia. Resultó que cerca de un tercio de las iniciativas presidenciales propusieron cambios muy importantes. En concordancia con los hallazgos de Puente, se corroboró que los asuntos cruciales para el programa de gobierno se toparon con mayor resistencia y generaron más conflicto que cualquiera otra iniciativa en la asamblea.<sup>36</sup>

Luis González replicó el estudio de Taylor-Robinson y Díaz en México para explicar el *focus* de la representación de los diputados en la LX Legislatura (2006- 2009). Su metodología consistió en dimensionar las iniciativas con base en cuatro categorías distintas: 1) la base territorial del proyecto (afectación nacional, regional o local); 2) el nivel de sectorialización (afectación a todo el país o a cierto grupo); 3) el efecto esperado (benéfico, privativo, mixto o neutral); y 4) el contenido de las iniciativas (social, económico, seguridad, medio ambiente y político).<sup>37</sup>

Este instrumento no se propuso crear un índice que articulara distintas categorías o indicadores en una sola calificación, sino que planteó estudiar las propuestas de ley en cada una de estas dimensiones por separado. Sin embargo, mostró que más del 97 % de las iniciativas de los diputados propusieron cambios con implicaciones a nivel nacional. Es interesante cómo el autor explica que, dado el carácter federal de sus mandatos, la no reelección y la centralización del proceso en los liderazgos partidistas, los diputados procuraron legislar para todo el país y no para sus distritos o electorados selectivos. Aunque termina reconociendo que los representantes usaron tanto los puntos de acuerdo como la negociación del presupuesto en comisiones como formas de apelar a sus electorados locales, sugiriendo un gradiente distrital secundario en el comportamiento legislativo.

Asimismo, González observó que la mayor parte de las iniciativas perfilaron un impacto benéfico con un nivel general de sectorialización y se centraron en temas económicos, sociales y políticos. Finalmente, como lo adelantaron Crisp *et al.*, los legisladores del partido en el gobierno (PAN) fueron más activos en la promoción de leyes enfocadas a satisfacer demandas de electorados focalizados.<sup>38</sup>

El ejercicio clasificatorio de González resulta conveniente para tener una descripción del comportamiento parlamentario con base en distintos rubros de las iniciativas. No obstante, la misma estructura de sus categorías impide clasificarlas jerárquicamente. Asimismo, hay categorías como el contenido temático de las iniciativas, cuya presencia depende de las coyunturas políticas. Piénsese, por ejemplo, que el tema de seguridad

---

36 Espinoza y Miguel, *op. cit.*, p. 228.

37 Luis González, Representación política en México: ¿qué intereses priman los diputados en los proyectos de ley que impulsan?, Universidad de Salamanca, Tesis de Maestría, 201, pp. 34-35.

38 *Ibid.*, pp. 58-60.

ocupó un porcentaje muy amplio de la agenda parlamentaria hasta el segundo trienio del presidente Calderón, permaneciendo como un tema poco recurrente en el periodo analizado por González.

## 6. Problematicación

La preocupación por diferenciar entre propuestas legislativas y establecer la validez analítica de los instrumentos de medición ha tenido un largo desarrollo en la disciplina politológica. Desde los años 60, diversos investigadores han usado distintos métodos para clasificar los proyectos de ley con el fin de entender tanto los procesos de las asambleas como las intenciones de los congresistas al legislar.

En un trabajo comparativo sobre asambleas latinoamericanas, García Montero reflexiona en torno a la clasificación de las iniciativas en el mundo. La autora concluye que la disciplina aún no cuenta con una taxonomía que goce de gran aceptación.<sup>39</sup> Pareciera que los distintos instrumentos de medición buscan responder a las necesidades analíticas de cada realidad parlamentaria y usan criterios difícilmente universalizables.

Las clasificaciones de la primera generación (décadas 60 y 70) cumplieron con la tarea de atraer el interés académico hacia un análisis preciso del desempeño legislativo en torno a los bienes públicos. Si bien estos trabajos pioneros en la clasificación presentaban complicaciones metodológicas por su simplicidad o su ineficiencia empírica, su aporte sustancial fue abrir el campo de estudio para que sus nociones fueran consideradas por la siguiente generación de especialistas en análisis legislativo.

Los estudios de segunda generación perfeccionaron las metodologías clasificatorias desarrolladas por los primeros autores. Asimismo, vincularon sus tipologías a conceptos como el de efectividad o conformación gubernamental para probar hipótesis de más amplio alcance. Sin embargo, estas metodologías fueron difíciles de exportar a otros contextos legislativos en tanto que su aplicabilidad depende de elementos externos a la asamblea, como un eficaz seguimiento mediático al trabajo parlamentario, la libertad de expresión en los medios impresos o la institucionalización de los congresos. Al traer estas metodologías a la realidad latinoamericana, los investigadores tuvieron que considerar distintos aspectos, como una menor disponibilidad de datos, la existencia de órganos parlamentarios con partidos fuertes, legisladores con pocos incentivos para el individualismo y una historia democrática reciente. En el caso particular de los estudios aplicados al congreso mexicano, estos parecen atender las consideraciones de trabajos previos sobre América Latina, además de tener en cuenta el importante papel del presidente en la elaboración de políticas públicas.

Estos diversos intentos por clasificar los proyectos de ley surgen de la intención de entender no solo los procesos legislativos, sino las intenciones del congresista en su función referente a la producción legislativa. La clasificación de las iniciativas permite el primer acercamiento al análisis del comportamiento legislativo. Los proyectos de ley varían entre si están de acuerdo con los recursos que requieren para su promoción, las demandas a las que atienden, el objeto de transformación, el segmento poblacional al que afectan y el impacto jurídico-político que conllevan, entre otras cosas.

---

39 Mercedes García Montero, "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos", en *Lateinamerika Analysen*, No. 2, Vol. 17, 2007, p. 8.

Mientras que la dimensión sustantiva<sup>40</sup> de la representación se refiere a la obligación de los legisladores a representar los intereses de sus electores en la arena legislativa (Pitkin, 1985), los legisladores son actores orientados por objetivos<sup>41</sup> personales. Consecuentemente, dada su condición de actores racionales, la escasez de recursos que enfrentan y sus responsabilidades representativas se comportan como actores estratégicos, de forma tal que las iniciativas fungen como la materia prima para la implementación de sus estrategias.<sup>42</sup> Asimismo, la función de proyección de tales iniciativas refleja las ambiciones progresivas del legislador. De ahí la relevancia heurística de la universalización de criterios referida anteriormente, misma que se busca solucionar con la propuesta metodológica presentada.

## 7. Clasificando las iniciativas de los diputados. Índice de trascendencia

En función de las condiciones investigativas previamente descritas, a continuación se propone una metodología propia para catalogar las iniciativas de ley propuestas por los diputados federales en el proceso de transición democrática en México.

El producto de esta metodología tiene por objeto calificar la trascendencia de las iniciativas, entendida esta como el nivel de consecuencias producidas por un proyecto de ley. Así, aquellas propuestas que busquen hacer cambios sobresalientes al estado de las condiciones políticas, jurídicas y sociales del régimen, serán consideradas como trascendentales. Es importante mencionar que el índice que a continuación se define será aplicado a un conjunto de planteamientos jurídicos hipotéticos, midiendo su trascendencia en caso de que estos llegasen a ser aprobados como leyes.

Para discriminar entre propuestas trascendentales y otras que pudieran causar impactos menores, se construirá un índice sumatorio simple conformado por tres indicadores: el impacto jurídico-político, el objeto de transformación y la profundidad de los cambios propuestos.

Siguiendo a McIver y Carmines, las ventajas para explicar un fenómeno a partir de medidas de múltiples indicadores y no a partir de un referente único son diversas. En primer lugar, los indicadores únicos son poco confiables, pues no pueden discriminar entre grados finos de un atributo, restando precisión a la explicación en caso de usar ítems dicotómicos. Asimismo, comentan que es poco probable que un solo indicador represente por sí mismo un concepto teórico complejo.<sup>43</sup>

Una deficiencia de los índices, sin embargo, es que pretenden reducir la complejidad de un fenómeno en datos rígidos, seleccionados por el investigador que introducen un sesgo potencial de la interpretación de los hechos políticos.<sup>44</sup>

Conociendo las anteriores limitantes y posibilidades, se presentan los componentes del índice aquí propuesto:

---

40 Hanna Pitkin (1985). El concepto de representación, Madrid: Fareso.

41 Matthew Platt, "Legislative problem-solving: exploring bill sponsorship in post-war America", en Southern Political Science Association, 2008, pp. 1-34.

42 Craig Volden y Alain Wiseman, The lawmakers: legislative effectiveness in the US Congress. NY: Cambridge University Press, 2014.

43 John McIver y Edward Carmines, Unidimensional scaling, sage, Thousand Oaks, 1981, p. 15.

44 Gerardo Munck y Jay Verkuilen, "Conceptualizing and measuring democracy: evaluating alternative indices", en Comparative Political Studies, No. 1, Vol. 35, 2002, pp. 5-34.

**1.- Impacto jurídico-político:** En su trabajo sobre la Cámara de Diputados, Espinoza y Miguel relacionaron la relevancia de las iniciativas con la jerarquía de los ordenamientos que estas buscaban modificar. Basado en el principio kelseniano de validez, este indicador consideró el valor jerárquico de las leyes, por lo que tomó a los cambios constitucionales como las transformaciones de mayor relevancia dejando en un nivel inferior las reformas a leyes secundarias y reglamentos.

Con base en la idea de Lanzaro *et al.* sobre los distintos grados de coordinación política requerida para la aprobación de las iniciativas, se sostiene que a la par de la jerarquía jurídica existe un principio de complejidad política asociado al procesamiento de una iniciativa. Al respecto, cabe apuntar que los proyectos de reforma constitucional requieren —según el art. 135 de la CPEUM—, dos terceras partes de los individuos presentes en la Cámara además de la aprobación mayoritaria de los congresos locales, aval de la colegisladora y sanción aprobatoria del Ejecutivo. Esto significa que la deliberación de una reforma de este tipo es exhaustiva, en tanto que demanda amplias mayorías congresionales y la coordinación de una gran cantidad de actores.

Por su parte, las iniciativas que buscan modificar leyes secundarias y reglamentos exigen una mayoría absoluta (50 % + 1 de los diputados presentes) según el artículo 72 de la CPEUM, además del aval de la colegisladora y del Ejecutivo federal.

Finalmente, según el art. 77 de la CPEUM, para la reglamentación interna, trámites administrativos y convocatorias a periodos extraordinarios o sesiones solemnes, basta con la mayoría absoluta de los miembros presentes en la Cámara para lograr una resolución. Este tipo de resoluciones excluyen del proceso tanto a los congresos locales como al Ejecutivo y a la colegisladora.

Las restricciones institucionales sugieren que, en condiciones de pluralismo democrático, implementar una reforma constitucional tiene un mayor grado de dificultad política que las decisiones sobre leyes jerárquicamente inferiores o sobre asuntos internos de la asamblea, puesto que la primera demanda mayores esfuerzos de negociación en el transcurso deliberativo de una ley.

Por lo anterior, el índice propuesto calificará como reformas jurídicas trascendentales aquellas iniciativas que requieran una mayoría cualificada de 2/3 partes del Congreso, la mayoría de los congresos locales y el veto ejecutivo. Esto significa que las iniciativas que pretendan cambiar el orden constitucional obtendrán la mayor calificación de “3”.

Las iniciativas que modifiquen, creen o abroguen leyes derivadas o secundarias, se considerarán cambios jurídicos de menor escala y serán puntuados con “2”, mientras que los proyectos que se referirían a cuestiones de protocolo, trámites administrativos o modificaciones a reglamentos internos y que solo demandan de una mayoría interna del Congreso para ser aprobadas, recibirán un puntaje de “1”.

Aquellos proyectos de ley que versen sobre facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (presupuesto y miscelánea fiscal) o sobre asuntos urgentes y de obvia resolución, quedarán excluidos del análisis. Esto se debe a que se trata de actos que ocurren en episodios específicos de la asamblea, dependen del programa presidencial y además no pueden ser emplazados.

**2.- Objeto de transformación:** Como se ha comentado en líneas previas, el contenido de las iniciativas puede analizarse mediante criterios que van desde el rubro de la política que buscan modificar hasta su grado de cobertura sobre la población. En su aproximación a la calidad democrática, Morlino establece la dimensión sustantiva como

un elemento crucial para evaluar a cualquier régimen. Explica que una democracia de calidad es eficaz para garantizar las libertades civiles a la vez que procura la progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica.<sup>45</sup>

Este segundo indicador se concentra en la forma en que una iniciativa afecta las relaciones entre ciudadanos o los vínculos entre el Estado y ciudadanos y ciertos grupos siempre en atención a los principios democráticos sustantivos de ampliación de libertades y garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de la sociedad. En función de los resultados que han generado estudios previos sobre el Congreso Mexicano, el presente trabajo considera que el criterio donde mayor riqueza explicativa y varianza puede haber, gira en torno a los objetivos de cambio propuestos por las iniciativas. En este sentido, se diferenciará entre tres tipos de proyectos.

Los que tienen un objeto trascendente de transformación serán aquellos que amplíen, acoten, perfeccionen o creen nuevos derechos, libertades, responsabilidades y prerrogativas para todo ciudadano en cualquiera de los ámbitos (jurídico, económico o social). De esta manera, cuando una reforma modifique la organización del poder político o cambie las obligaciones del Estado con respecto de los gobernados, se considerará como un intento de cambio profundo, incluyendo reformas relativas al fortalecimiento y la relación entre poderes públicos, la seguridad, garantías ciudadanas y obligaciones del Estado, así como derechos humanos, rendición de cuentas y transparencia.

Aquí se incluirán también aquellas iniciativas que trastocan las instituciones políticas nacionales, ya sea cambiando la forma de integración de los poderes públicos o reestructurando las relaciones entre estos a partir de nuevos repartos de competencias y facultades. Así, a las iniciativas de alcance general cuya afectación se concentre en derechos, libertades y prerrogativas universales o en la reconfiguración institucional de los poderes públicos, se les asignará un puntaje de “3”. Este tipo de reformas pueden ejemplificarse con las “leyes generales” en México, las cuales se distinguen por amplificar la cantidad de sujetos receptores de los bienes públicos con un enfoque garantista en el cual se expanden las responsabilidades del Estado con respecto de los ciudadanos. Se trata de ordenamientos jurídicos que no se limitan al ámbito federativo, sino se refieren al ámbito público en su totalidad, pues generan competencias concurrentes de autoridades locales y federales.<sup>46</sup>

Aquellas propuestas para cambiar el funcionamiento interno del gobierno modificando o estableciendo nuevas pautas de acción para programas, dependencias u organismos de la administración pública central y desconcentrada se considerarán iniciativas con un objeto de transformación más acotado que las anteriores y obtendrán un puntaje de “2”. En esta categoría caben las leyes que regulan sectores exclusivos del ámbito de la federación y que dependen del gobierno federal. Se incluyen aquí las propuestas de ley que tengan un alcance genérico menor, es decir, que busquen atender o que sean observables por un género poblacional específico, como adultos mayores, funcionarios públicos o discapacitados, normatividad para la sociedad civil, leyes de profesionistas, servicio de carrera o responsabilidades de servidores públicos.

Finalmente, los proyectos que se presenten para atender coyunturas específicas de la agenda política o hacer cambios simbólicos como la regulación de horarios, cambios

---

45 Leonardo Morlino, “Observando las diferentes calidades de la democracia”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, No. 1, Vol. 1, 2012, p. 11.

46 *Diario Oficial de la Federación*, 23 de julio de 2013. Acción de Inconstitucionalidad 25/2011 presentada por Marisela Morales Ibáñez, Procuradora General de la República. Ministro ponente, Alberto Pérez Dayán, correspondiente al 21 de mayo de 2013.

a nombres de estados, al uso de la bandera o himno, modificaciones administrativas a leyes de institutos o reglamentos sobre premios estímulos, ascensos y recompensas civiles, serán puntuados con “1”.

**3.- Profundidad:** El indicador de profundidad se relaciona con la calificación de relevancia que Blondel *et al.* concedieron a las iniciativas.

Es cierto que este indicador puede no ser del todo preciso, dado que hay iniciativas que con modificar el párrafo de una ley pueden hacer cambios muy importantes que afecten derechos y obligaciones de una gran cantidad de personas. No obstante, es necesario considerar que, a diferencia de otros trabajos que han medido la relevancia de las iniciativas en la asamblea federal mexicana, el presente estudio no analiza únicamente los proyectos presentados por el Ejecutivo o leyes aprobadas, sino todas las iniciativas suscritas por los legisladores en un periodo de casi veinte años, el cual no cuenta con información legislativa y periodística que pueda considerarse completa o imparcial.

Conociendo tanto las características como las limitantes de esta investigación, la metodología de Blondel *et al.* parece brindar una noción sobre el nivel de confrontación e incluso el impacto poblacional que puede tener un proyecto, pues las propuestas que pretendan crear una nueva constitución (con una gran cantidad de artículos trascendentales a discutir en la asamblea) tenderán a ser más controversiales, implicarán la utilización de más recursos y afectarán a una mayor cantidad de gobernados que aquellas que solo agreguen un numeral a cualquier ley. Así, se puntuará con “3” a las iniciativas que creen, deroguen o reformen seis o más artículos de una ley, código o constitución. Esto incluye la creación y abrogación de códigos jurídicos enteros.

Se le dará un puntaje de “2” a las iniciativas que propongan cambiar, agregar o derogar cinco artículos menos de una ley o que cambien párrafos, numerales, incisos o fracciones de al menos dos leyes. Y, por último, se puntuará con “1” a aquellas iniciativas que propongan cambiar, agregar o derogar únicamente párrafos, numerales, incisos o fracciones de una misma ley.

**Cuadro 2.0.** Puntaje para clasificar las iniciativas de ley mediante tres indicadores de relevancia

<b>Impacto jurídico-político</b>	<b>Objeto de transformación</b>	<b>Profundidad</b>	<b>Puntaje</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Cambios constitucionales.</li> <li>· Aprobación por mayoría calificada en cámara de origen y colegisladora, mayoría de congresos locales y veto aprobatorio del Ejecutivo federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Modificaciones a elementos esenciales del vínculo Estado-gobernados.</li> <li>· Cambios a la estructura de los poderes públicos a nivel federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Creación o abrogación de una ley.</li> <li>· Cambio a seis o más artículos de una ley</li> </ul>	3

*Continúa...*

<b>Impacto jurídico-político</b>	<b>Objeto de transformación</b>	<b>Profundidad</b>	<b>Puntaje</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Modificaciones a leyes reglamentarias derivadas de artículos de la CPEUM.</li> <li>· Cambios a leyes generales y federales.</li> <li>· Aprobación por mayoría absoluta en cámara de origen, en legisladora y aprobación del Ejecutivo federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Cambios a reglas operativas para el funcionamiento gubernamental.</li> <li>· Reformas dirigidas a segmentos específicos de la población (grupos o regiones).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Cambio, reforma o derogación de 1 a 5 artículos de una o diversas leyes.</li> <li>· Cambio, reforma o derogación de párrafos, numerales, incisos o fracciones de al menos dos leyes distintas.</li> </ul>	2
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Cambios a reglamentos. Aprobación por mayoría absoluta en cámara de origen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Reformas coyunturales y cambios simbólicos a nombres de comisiones, cambio de horario, premios y estímulos, etcétera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Cambio, reforma o derogación de párrafos, numerales, incisos o fracciones de una ley sin modificar artículos.</li> </ul>	1

El cuadro anterior recapitula la primera parte de la propuesta clasificatoria. En él se pueden observar los tres indicadores y la calificación que cada iniciativa recibirá en cada uno de ellos en función de su nivel de relevancia. Los tres indicadores descritos en el cuadro miden distintas dimensiones de una iniciativa de ley. Sin embargo, ninguna de ellas ofrece por sí misma información suficiente que permita determinar el grado de importancia de un proyecto legislativo.

Para otorgar una sola calificación a los proyectos, se construirá un índice sumatorio. Es decir, si una iniciativa obtuvo un puntaje de “1” en el impacto jurídico-político, de “2” en el objeto de transformación y de “2” en la profundidad del cambio, su calificación dentro del índice de trascendencia sería de  $(1+2+2=5)$ . Esta estrategia fue aplicada por Lanzaro *et al.* y retomada por Puente y Espinoza para construir una escala de valores que garantizara que ningún indicador aislado determinara la ubicación de una iniciativa en un casillero. De Puente se retomarán las categorías clasificatorias, distinguiendo entre proyectos trascendentales, importantes, ordinarios y menores.

## 8. El índice de trascendencia a prueba

Tras crear grupos de iniciativas basándose en su relevancia, Howell y sus colegas plantearon una pregunta bastante lógica en su trabajo: ¿Existe una diferencia cualitativa en el contenido de las iniciativas una vez clasificadas por su nivel de trascendencia? Para resolverla, los autores hicieron una prueba de validez, para lo cual tomaron una muestra aleatoria de iniciativas asignadas a categorías, y contrastaron sus contenidos. Corroboraron que los proyectos del grupo de menor trascendencia se dirigieron a asuntos de impacto acotado.

El siguiente cuadro reproduce la prueba de Howell *et al.* con el fin de conocer si hay diferencias cualitativas entre proyectos contenidos en distintos intervalos del índice. En este caso, se seleccionaron aleatoriamente dos proyectos de los cuatro intervalos de trascendencia. Parecen existir diferencias cualitativas que se hacen notorias sobre todo

si se compara el cuartil inferior con los superiores. El impacto de una reforma integral de salud es, sin duda, mayor que el que puede generar el cambio en el uso de la banda presidencial.

**Cuadro 2.5.** Prueba de validez por contenido de iniciativas de acuerdo a su puntaje en el índice de trascendencia

Resumen de la iniciativa	Puntaje asignado
Con proyecto de decreto que reforma el párrafo cuarto del artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que el Estado mexicano, en un nuevo marco jurídico, otorgue recursos para incrementar el derecho a la protección de la salud.	9
Que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda ejercer acciones de inconstitucionalidad respecto a leyes y tratados contraventores de garantías individuales.	9
Que reforma y adiciona diversos artículos de las leyes del Impuesto Sobre la Renta, del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, para apoyar el desarrollo cultural de México.	7
Con proyecto de decreto de reformas a: el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diversos artículos de la Ley de Planeación, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para la planeación, ejecución, control, evaluación y fiscalización del sector público federal.	7
Que reforma el artículo 168, primer párrafo, de la Ley del Seguro Social, sobre la suma de la pensión de invalidez, de vejez o de cesantía en edad avanzada.	6
Con proyecto de decreto que reforma diversos artículos del Código Federal de Procedimientos Penales, para crear un procedimiento penal especial para enfermos mentales, que incluya también a discapacitados intelectuales.	6
Iniciativa de decreto, para que se inscriba con letras de oro en los muros del Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la leyenda “Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes”.	3
De decreto que reforma la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales (para rectificar el uso en la portación de la Banda Presidencial).	3

La siguiente prueba a la que se somete el índice es el “alfa de Cronbach”. Esta prueba es utilizada para calcular tanto la consistencia interna como la homogeneidad de un índice compuesto por indicadores que miden el mismo atributo de un constructo.<sup>47</sup> Su fórmula está dada por:

47 Entiéndase consistencia interna por interrelación entre indicadores y homogeneidad como la unidimensionalidad de dichos indicadores. Para mayor especificidad sobre esta prueba véase Lee Cronbach, “Coefficient alpha and the internal structure of test”, en *Psychometrika*, No. 3, Vol 16, 1951, pp. 297-334; y José Cortina, “What is Coefficient Alpha? An Examination of Theory and Applications”, en *Journal of Applied Psychology*, No. 1, Vol. 78, 1993, p. 99.

$$\alpha = \left(\frac{k}{k-1}\right)\left(1 - \frac{\sum S_i^2}{S_{sum}^2}\right)$$

Donde  $k$  es la cantidad de indicadores o ítems del índice,  $S^2$  es la varianza de los mismos y  $S^2_{sum}$  es la varianza total de la prueba que determinará si existe armonía entre indicadores que miden la trascendencia de las iniciativas. El valor del coeficiente alfa determina el grado de covarianza entre los elementos que conforman un índice. El fenómeno que aquí se busca explicar es la trascendencia de las iniciativas de ley estimada bajo el supuesto de que tres dimensiones (impacto jurídico-político, objeto de transformación y profundidad) son capaces de medirla. Así, la agregación de estos tres indicadores se articula en una sola medida para rescatar distintas facetas de un mismo fenómeno.

Como se observa en el siguiente cuadro, los resultados de la prueba de alfa de Cronbach aplicada a las iniciativas aquí estudiadas arrojan un coeficiente no estandarizado de .621 ¿Qué implicaciones tiene esto?

**Tabla 2.6.** Prueba Alfa de Cronbach con desagregación por ítems para el índice de trascendencia.

<b>Scale statistics</b>					
Mean	Variance	Std. Deviation	N. of Items	N	
6.1977	1.543	1.24232	3	4724	
<b>Item statistics</b>					
	Mean	Std. Deviation	N		
jur-pol	2.1964	.51808	4724		
	1.9949	.43988	4724		
obj prof	2.0064	.66487	4724		
<b>Item-Total Statistics</b>					
	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Squared Multiple Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
jurpol	4.0013	.905	.401	.242	.595
obj	4.2028	.857	.605	.374	.342
prof	4.1914	.686	.398	.212	.653
<b>Reliability of coefficients</b>					
Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items			N. of Items	
.621	.655			3	

Nota: datos presentados conforme al modelo propuesto por Gilem y Gilem.<sup>48</sup>

48 Joseph Gliem y Rosemary Gliem, "Calculating, Interpreting, and Reporting Cronbach's Alpha Reliability Coefficient for Likert-Type Scales", trabajo presentado en el Congreso Midwest Re-

Distintos autores han discutido sobre el uso de la prueba alfa y los valores que el coeficiente debe adquirir para reflejar consistencia interna y homogeneidad en los indicadores de una matriz. La confiabilidad se estima entre 0 y 1, donde 1 indica una plena concordancia, y 0, absoluta disparidad entre componentes. Al respecto, George y Mallery proponen la siguiente escala:  $>.9$  = nivel de alfa excelente;  $>.8$  = bueno;  $>.7$  = aceptable;  $>.6$  = cuestionable;  $>.5$  = pobre; y  $<.5$  = inaceptable.<sup>49</sup>

Mientras más cercano el coeficiente sea a “1” en la prueba alfa de Cronbach, se puede esperar una mayor consistencia interna entre los componentes de la escala. Sin embargo, dado que para el cálculo de alfa se estima que  $\alpha = rk / [1 + (k - 1) r]$  donde “k” es el número de ítems y “r” es la media de las correlaciones entre ítems, el tamaño de alfa es sensible tanto a la cantidad de componentes incluidos en la escala como a la media entre correlaciones entre ítems.

Schmitt cuestiona la utilización de valores de corte como referencias absolutas. Dado que alfa se diseñó para hacer correcciones de confiabilidad entre dos medidas determinando la relación entre valores latentes o reales y las medidas esperadas, el autor afirma que el valor del coeficiente no será solo sensible a la cantidad de ítems sino también al comportamiento de los datos. El método de corrección diseñado por Lee Cronbach implica dividir la correlación observada entre dos variables por el producto de la raíz de sus indicadores de confiabilidad.

Toda vez que la teoría clásica de la confiabilidad sostiene que el límite superior de validez es la raíz de la confiabilidad, cada índice tiene su propio límite. En otras palabras, es erróneo considerar “1” como el valor óptimo de validez tal y como se hace en otras correlaciones de valor absoluto (como los coeficientes de Pearson o Spearman). Así, Schmitt supone que las correlaciones observadas entre componentes siempre están distorsionadas por errores de medición, por lo que se debe estimar una corrección para atenuar estos efectos. Menciona el autor que, con dicha corrección, incluso cuando un índice refleja un coeficiente relativamente bajo de .49, su límite superior de validez en realidad no es “1”, sino  $\sqrt{.49}$ , que es igual a .70.<sup>50</sup>

A reserva de mostrar un posicionamiento en torno a este debate de carácter metodológico, es necesario admitir que el valor de alfa obtenido para el índice de trascendencia propuesto por este artículo es relativamente bajo. De hecho, los resultados sugieren que borrando el componente de “profundidad”, la consistencia interna del índice sería mayor. Sin embargo, siguiendo a Schmitt, se ha considerado pertinente mantener todos los ítems del índice dado que existe una justificación teórica (y empíricamente comprobada en trabajos previos) que permite establecer un supuesto de unidimensionalidad lógica y una mayor cobertura explicativa en torno al fenómeno analizado, por lo que, a pesar de su debilidad metodológica, esta baja confiabilidad no debe considerarse un impedimento para el uso del índice.<sup>51</sup>

Piénsese en la reforma a una ley secundaria en telecomunicaciones que propone la creación de un nuevo texto complementario para la regulación del ramo. Si no se consideraran todos los componentes del índice, posiblemente podría pensarse como irre-

---

search-to-Practice Conference in Adult, Continuing, and Community Education, Ohio State University, Columbus, octubre 8-10, 2003, p. 87.

49 Darren George y Paul Mallery, *SPSS for Windows step by step: A simple guide and reference*, Boston: Allyn & Bacon, 2003, p. 231.

50 Neal Schmitt, “Uses and Abuses of Coefficient Alpha”, en *Psychological Assessment*, No. 4, Vol. 8, 1996, p. 351.

51 Schmitt, *op. cit.*, p. 352.

levante. No obstante, dado que esta iniciativa modifica el funcionamiento de varios órganos del Estado y que representa la redacción, deliberación y aprobación de un nuevo texto, se trata de una reforma verdaderamente relevante.

Para explicar el comportamiento de este coeficiente, es pertinente recordar que los principales supuestos de la prueba de alfa son: a) homogeneidad –que haya una relación recíproca o tau-equivalente entre los indicadores de un constructo; b) unidireccionalidad –que los distintos elementos que conforman el índice sigan una misma escala y dirección; y c) unidimensionalidad –que los distintos ítems o indicadores midan una sola dimensión bajo relaciones teóricamente esperadas.

Las anteriores matrices comprueban que, a pesar de existir correlaciones y covarianzas positivas y relativamente significativas entre los distintos componentes del índice de trascendencia, los coeficientes de interacción entre ítems no son del todo altos. La mayor correlación se observa entre los componentes de relevancia jurídico-política y el objeto de transformación de las iniciativas.

Los tres atributos del fenómeno a estudiar guardan una relación teórica basada en estudios previos. Distintos investigadores han comprobado que las reformas más importantes comúnmente crean nuevas leyes o modifican grandes porciones de las normas existentes, impactan a grandes segmentos de la población y requieren de una fuerte coordinación, debates intensos y procesos complicados de deliberación y análisis. En los resultados de los datos aquí estudiados, se puede ver que existe una relación poco relevante entre la cantidad de artículos modificados y la importancia jurídico-política de una reforma, lo que significa que una iniciativa que propone cambios constitucionales no necesariamente modifica diversos artículos de la Carta Magna.

En las gráficas de columna arriba mostradas, se observa que estas bajas covarianzas se deben a que existe una concentración en las distribuciones de ciertos valores cuando estos interactúan. Por ejemplo, el 53.3 % de las iniciativas que plantean un cambio jurídico-político de alta relevancia, proponen también cambios a derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, mientras que solo el 3 y el 4 % de los cambios jurídico-políticos relevantes promueven reformas al funcionamiento gubernamental o cambios de carácter coyuntural. Asimismo, el 77.4 % de las reformas con un nivel de relevancia “2” en términos jurídico-políticos, se concentran también en el nivel “2” del objeto de transformación, lo que indica que la gran mayoría de las modificaciones a leyes reglamentarias proponen cambios al funcionamiento gubernamental o están dirigidas a segmentos específicos de la población. Y un patrón muy similar se observa cuando se compara el comportamiento de los ítems de relevancia jurídico-política con la profundidad de los cambios.

El valor que obtuvo el coeficiente alfa (.621), se puede explicar por la escasa cantidad de ítems (únicamente 3), por la asimetría en las varianzas de sus componentes y por un comportamiento concentrado de los ítems cuando estos interactúan entre sí ocasionando covarianzas desiguales.

Por último, es necesario apuntar que el objetivo de este ejercicio no consiste en generar un instrumento técnico de carácter definitivo o concluyente, sino aportar un indicador descriptivamente fiel a lo que acontece en el Congreso Mexicano, satisfaciendo dos objetivos: 1) buscar una mayor posibilidad heurística para discutir los factores asociados a ciertos tipos de proyectos legislativos; y 2) ofrecer una clasificación sistemática de los productos legislativos que esté sustentada en parámetros y atributos definidos de la manera más objetiva posible.

## Conclusiones

Analizar las diferencias entre los proyectos de ley permite profundizar la relación entre comportamiento y productividad legislativa. Las iniciativas de ley varían entre sí, de acuerdo a los recursos que requieren para su promoción, las demandas a las que atienden, el objeto de transformación, el segmento poblacional al que afectan, el impacto jurídico-político que conllevan, entre otras cosas, reflejan por lo tanto las intenciones del congresista al introducir propuestas de legislación, pues la función de proyección de los proyectos de ley manifiesta las ambiciones progresivas del legislador. Manteniendo la intención del trabajo de Blondel *et al.*, la universalización de criterios de clasificación de proyectos de ley implicaría la consolidación de los estudios legislativos como ciencia comparativa.

El índice de trascendencia ofrece una clasificación sistemática de los productos legislativos que, sustentada en parámetros y atributos definidos de la manera más objetiva posible, es aplicable al contexto de congresos democráticos. Se hace frente a las dificultades metodológicas planteadas previamente mediante la incorporación de los tres indicadores: impacto jurídico-político, objeto de transformación y profundidad de los cambios propuestos. Consecuentemente, los proyectos de ley se clasifican en: menores, ordinarias, importantes y trascendentales. Al aplicar la metodología propuesta a las 4724 iniciativas presentadas por los diputados federales en las legislaturas entre 1988 y 2006, se encontró que: el 9.40 % son “trascendentales”, con un índice total entre 8 y 9; el 28.80 % son “importantes”, con un índice de trascendencia de 7; el 42.24 % son “ordinarias”, con un índice acumulado de 6 puntos; y el 19.56 % son “menores” con una puntuación entre 3 y 5.

# La profesionalización legislativa de los diputados federales en México\*

## *Legislative professionalization of federal deputies in Mexico*

Fernando Patrón Sánchez\*\*

Ma. Ofelia Camacho García\*\*\*

### SUMARIO

1. Introducción / 2. ¿Por qué medir la profesionalización legislativa? Una revisión de estudios previos / 3. Una propuesta para medir y comparar la profesionalización de las legislaturas LXI y LXII / 4. Diseño y aplicación del Índice de Profesionalización Legislativa Individual / 5. ¿Qué nos falta por conocer sobre cómo medir la profesionalización legislativa en México?

### RESUMEN

En este estudio presentamos una propuesta de medición de la profesionalización legislativa de los diputados federales en México. Si bien, ha sido un tema poco abordado por los estudios legislativos en México y América Latina hasta el momento, y su estudio se ha enfocado más a la descripción de trayectorias políticas de los legisladores, aplicamos modelos desarrollados principalmente en Estados Unidos para construir indicadores que nos brinden parámetros de medición sobre los factores que potencialmente hacen más o menos profesionales a los legisladores. Para ello, realizamos el estudio de dos legislaturas de la Cámara de Diputados (LXI (2009-2012) y LXII (2012-2015)), utilizando un análisis factorial con siete variables que incluyen datos distintos sobre las trayectorias y preparación individual de los diputados y su desempeño en la cámara.

### PALABRAS CLAVE

Profesionalización legislativa, Índice de profesionalización legislativa, Cámara de Diputados Federal, México.

### ABSTRACT

In this study we present a measurement of legislative professionalization of federal deputies in Mexico. Legislative professionalism has not been addressed in legislative studies so far in Mexico and Latin America, and research in this area has focused mostly in depicting legislators' previous political trajectories. We developed a model built on U.S. legislative professionalization studies in order to produce measurements and parameters that potentially indicate what makes legislators more or less professional. We use data from two legislature periods of the Chamber of Deputies (LXI (2009-2012) y

\* Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (Amecip), organizado en colaboración con la Universidad de Quintana Roo, en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, los días 13, 14, 15 y 16 de septiembre de 2017.

\*\* Profesor Investigador de la Universidad de Guanajuato. Correo: [fpatro@ugto.mx](mailto:fpatro@ugto.mx).

\*\*\* Profesora Investigadora de la Universidad de Guanajuato. Correo: [ofelia29@gmail.com](mailto:ofelia29@gmail.com)

LXII (2012-2015), and applying factorial analysis we include seven different variables corresponding to personal previous political trajectories of Deputies and their performance in the Chamber.

## KEYWORDS

Legislative professionalization, Legislative Professionalization Index, Chamber of Federal Deputies, Mexico.

Recibido el 12 de enero de 2018. Aceptado el 28 de febrero de 2018.

## 1. Introducción

La profesionalización legislativa ha sido escasamente estudiada en México. Los esfuerzos por medir la importancia, la participación y el nivel de profesionalización de los legisladores se han concentrado en algunos países desarrollados solamente. En particular, el estudio sobre el nivel de profesionalización de las élites parlamentarias no ha estado exento de debate y controversia. Debido a que los legisladores son representantes populares, pero al mismo tiempo son (deben ser) profesionales de la política dado que su trabajo está relacionado con decisiones no solamente de representación de distritos electorales o de partidos políticos, también con decisiones técnicas en la formación y diseño de leyes y políticas públicas.

En México, la evolución del sistema político y el conjunto de las instituciones que lo componen han tenido tratamientos distintos en los estudios especializados respecto a otros países con similares características en sus diseños institucionales, como por ejemplo Estados Unidos. En efecto, los análisis sobre la mecánica institucional en el funcionamiento de las instituciones inundaron el espectro primario de la literatura especializada en un primer momento. Posteriormente, se intentó desentrañar el funcionamiento de la dinámica en la evolución institucional. Pero esto se ha quedado, en general, en análisis institucionales sin abundar en el conocimiento de las élites políticas que, tanto formal como informalmente, dan sentido a la dinámica organizacional de las instituciones políticas.

Por el contrario, el desarrollo del concepto de la profesionalización y su análisis se ha orientado en gran medida los estudios de las élites parlamentarias en Estados Unidos desde la década de los setenta (Ham & Hedlund, 2006). Y han ido generando una gama amplia de conocimientos especializados sobre la función legislativa y las características de las carreras parlamentarias. De la misma manera, se han construido diversos indicadores para medir niveles de profesionalización tanto institucional como individual en la arena legislativa. Esto ha enriquecido enormemente la conceptualización de la función legislativa y a su vez ha servido como parámetro de medición sobre los desempeños institucionales del poder legislativo. Por tal motivo, resulta importante abrir estas brechas de análisis en otros casos, como el mexicano, que posteriormente sirvan como componentes de estudios comparados y generen mayor información sobre el desarrollo del poder legislativo.

En este documento analizamos la profesionalización legislativa de la Cámara de Diputados Federal en México, a través de la creación de un Índice de Profesionalización Legislativa aplicado a las dos últimas legislaturas, LXI (2009-2012) y LXII (2012-2015). Para el diseño del índice utilizamos modelos previos desarrollados en Estados Unidos, particularmente, y en algunos casos latinoamericanos. Conjuntamos las dos dimensiones generales para explicar la profesionalización legislativa, es decir: la dimensión individual del legislador y la dimensión institucional de la Cámara de Diputados. En la primera dimensión integramos variables consustanciales a la trayectoria y experiencia

político-legislativa de los legisladores; en la segunda, desarrollamos variables relacionadas con la dinámica y el trabajo legislativo de los congresos. La intención principal es brindar una aproximación, al menos inicial, a una medición que nos permita relacionar y asociar las variables que explican de mejor manera la profesionalización legislativa en el caso mexicano y establecer las condiciones que contribuyen en mayor o menor medida a la profesionalización de las élites parlamentarias en México.

## 2. ¿Por qué medir la profesionalización legislativa? Una revisión de estudios previos

A pesar de que la atención en el funcionamiento de las instituciones políticas en México ha estado más asociada con el diseño y aplicación de las reglas como incentivos que regulan las distintas conductas de los actores políticos, encontramos a su vez que el desempeño de los políticos está también vinculado con otro de tipo de dinámicas, institucionales y no institucionales, que definen las carreras personales, las ambiciones políticas y los perfiles individuales.

Polsby (1968:145) encuentra que la institucionalización de una legislatura está caracterizada por el establecimiento de límites explícitos de actuación de las instituciones, el crecimiento de la complejidad interna en el trabajo de la organización legislativa y la adopción de criterios y métodos universales en la metodología para la toma de decisiones interna. Lo anterior se asocia directamente con la conducta de los miembros de la organización legislativa y, a su vez, va surgiendo una dinámica más profesional a través de la *rutinización* de la operación de las reglas y la complejidad en el trabajo legislativo.

De la misma manera, gradualmente se va conformando una legislatura profesional cuando sus miembros consideran que sus carreras están atadas y se desarrollan en la institución legislativa. A fin de cuentas, es un trabajo de tiempo completo y el salario está relacionado con la importancia del cargo (Polsby 1975, 297).

Los estudios sobre la profesionalización legislativa se pueden abordar desde dos vertientes: 1) los que se enfocan a medir la profesionalización del congreso, visto como institución para la creación de leyes y generador de información para la toma de decisiones de los creadores de políticas y como órgano de contrapeso de las decisiones ejecutivas; 2) los estudios que se dirigen a medir la profesionalización individual, es decir, que miden preparación, experiencia, trayectoria, labores y desempeño de los diputados.

Los estudios de la profesionalización legislativa iniciaron su desarrollo en la década de los setenta y su eventual consolidación en la década de los ochenta se vio apoyada por las investigaciones enfocadas en el caso de Estados Unidos, principalmente. La profesionalización se entiende como la capacidad de los miembros, así como de la organización en su conjunto, para generar, transformar y presentar información útil en el proceso de toma de decisiones y el diseño de políticas públicas (Squire, 2007; Mooney, 1994).

Las implicaciones que subyacen en la profesionalización son diferentes, según el nivel de agregación en estudio, y se distinguen entre la individual y la parlamentaria. Squire (2007: 213) estudia la profesionalización, individual y del parlamento, a través de tres variables: salario y beneficios, tiempo demandado de servicio, personal de apoyo y recursos. Por ejemplo, en el caso del salario, la implicación para el legislador es que incrementa el incentivo a servir, lo cual lleva a una permanencia más larga en el cargo y aumenta su capacidad para enfocarse en actividades legislativas, mientras que la implicación para la legislatura es que el órgano se integra por miembros con una permanencia más larga y crea un cuerpo más experimentado.

Los estudios que crean índices para medir la profesionalización individual de los diputados se centran, principalmente, en tres variables 'núcleo': el salario, el personal de apoyo de los diputados, y el número de días en sesión (Woods y Baranowski, 2006; King, 2000; Rosenthal, 1998, 1996; Squire, 1992; Moncrief, 1988; Bowman y Kearney, 1988; Morehouse, 1983; Grumm, 1971; CCSL, 1971).

En el caso mexicano, la literatura que se enfoca en medir la profesionalización a través de un índice es limitada y escasa y hasta ahora se dirige, principalmente, a los congresos estatales (Patrón y Camacho, 2016, 2017). En este sentido, uno de los acercamientos para observar la profesionalización de la Cámara de Diputados, a nivel federal, es el estudio de Valencia (2009), en el cual propone cuatro elementos para su estudio: la experiencia legislativa, la carrera legislativa, la capacitación y el personal de apoyo (*staff*); los dos primeros elementos se dirigen a observar los esfuerzos individuales del legislador, y los dos últimos, al apoyo que reciben de sus partidos y el congreso (Valencia, 2009: 70).

De la misma manera, la profesionalización o (des)profesionalización legislativa en México se ha visto más como un subproducto de los límites que ha marcado en el sistema político la ausencia de reelección consecutiva legislativa, hasta el momento, produciendo una alta rotación de legisladores en cada legislatura (Campos 1996, 2003; Dworak, 2003; Lujambio, 1996; Nacif, 1997, entre otros). Si bien la permanencia continua en el cargo sí es un indicador de ello, no es una condición necesaria para obtener niveles más altos de profesionalización legislativa. La profesionalización, como desarrollamos a continuación, se encuentra a su vez estrechamente vinculada con otras variables, tanto individuales como institucionales, de las legislaturas, y trascienden la simple permanencia continua.

### **3. Una propuesta para medir y comparar la profesionalización de las legislaturas LXI y LXII**

Este estudio busca diseñar un índice que se aproxime a medir la profesionalización legislativa de los diputados a nivel individual para dos legislaturas, la LXI (2009-2012) y la LXII (2012-2015). Para este propósito se creó el Índice de Profesionalización Legislativa Individual (IPLI).

Para el diseño del IPLI, se incorporan siete variables. Algunas de ellas se incluyen en diversos índices de profesionalización legislativa, otras responden al contexto mexicano en estudio. Por ejemplo, la asistencia a sesiones ordinarias y el total de iniciativas presentadas, variables 'núcleo' presentes en los índices de profesionalización de Morehouse (1983), CCSL (1971) y Grumm (1971). La trayectoria en el sector público del diputado, cargos en comisiones y grado de escolaridad, estudiadas por Valencia (2009) en los componentes de experiencia legislativa, carrera legislativa y capacitación legislativa, respectivamente. Dentro de las variables centrales más importantes en los diversos índices de profesionalización, destaca el sueldo; sin embargo, en este estudio, esta variable no se incluye. En el caso mexicano, el ingreso de los diputados no se supedita a su desempeño ni asistencia,<sup>1</sup> por lo que se considera como una constante en el análisis y no una variable.

---

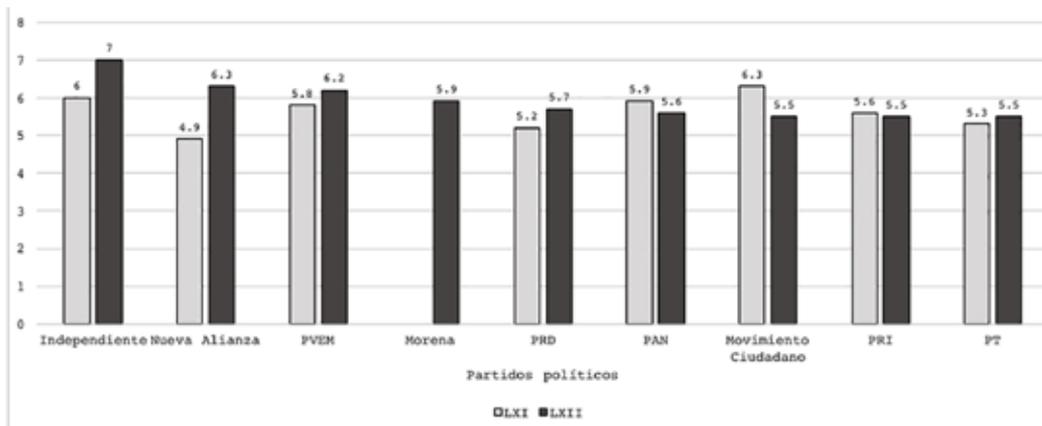
<sup>1</sup> En el caso de las inasistencias de los diputados, aun y cuando existen descuentos en las dietas mensuales que se les otorgan de acuerdo con el reglamento interno de la Cámara de Diputados y el art. 23 de la Ley Orgánica del Congreso en general, estas pueden justificarse a través de un permiso tramitado por el coordinador de la fracción parlamentaria ante la mesa directiva. Con lo cual ha resultado una

A continuación, se describen las variables que integran al IPLI y se muestran los resultados gráficos para los partidos políticos que integraron ambas legislaturas.<sup>2</sup> Debemos precisar en este punto que el análisis lo desarrollamos a través de la representación partidista en la Cámara de Diputados, debido a que la comparación entre los quinientos diputados en ambas legislaturas hubiese resultado un ejercicio sin sentido analítico. En los siguientes párrafos se expresan los resultados a través de la comparación entre diputados de cada partido político.

**Grado de escolaridad:**<sup>3</sup> esta variable se refiere a la formación individual de los diputados (ver gráfica 1). Se asume, por un lado, que un mayor número de años de escolaridad conlleva a un perfil más capacitado para realizar las labores legislativas. Y, por otro, una formación universitaria o superior, sobre todo en áreas sociales (derecho, economía, administración pública, ciencia política, entre otras) amplía las capacidades de negociación y elaboración de iniciativas y propuestas.

El promedio de grado de escolaridad [véase la nota 3] de los diputados presenta una variación mínima entre ambas legislaturas. En la LXI fue de 5.7, y para la LXII, de 5.6. Es decir, casi el 78 por ciento de los diputados, en ambas legislaturas, tienen una carrera profesional, maestría o doctorado. La gráfica 1 muestra el grado de escolaridad promedio de los diputados, según su partido político de pertenencia. Como se aprecia, el grado más alto en la legislatura LXI lo posee Movimiento Ciudadano (6.3), le siguen los diputados independientes (6) y el PAN (5.9). Mientras que los partidos Nueva Alianza, el PRD y el PT son los que poseen el menor grado de escolaridad promedio (4.9, 5.2 y 5.3, respectivamente). En la legislatura LXII, los partidos con mayor grado de escolaridad promedio son, nuevamente, los diputados independientes (7), Nueva Alianza (6.3) y el PVEM (6.2). Mientras que los diputados del PT, el PRI y Movimiento Ciudadano son los que poseen el menor grado de escolaridad promedio (5.5 en los tres casos).

**Gráfica 1.** Grado de escolaridad promedio



**Fuente:** Elaboración propia con base en <http://www.diputados.gob.mx/>

práctica común evitar los descuentos por inasistencias. Lo anterior puede verse en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-datos/2016/02/4/legisladores-faltistas-eluden-descuentos>

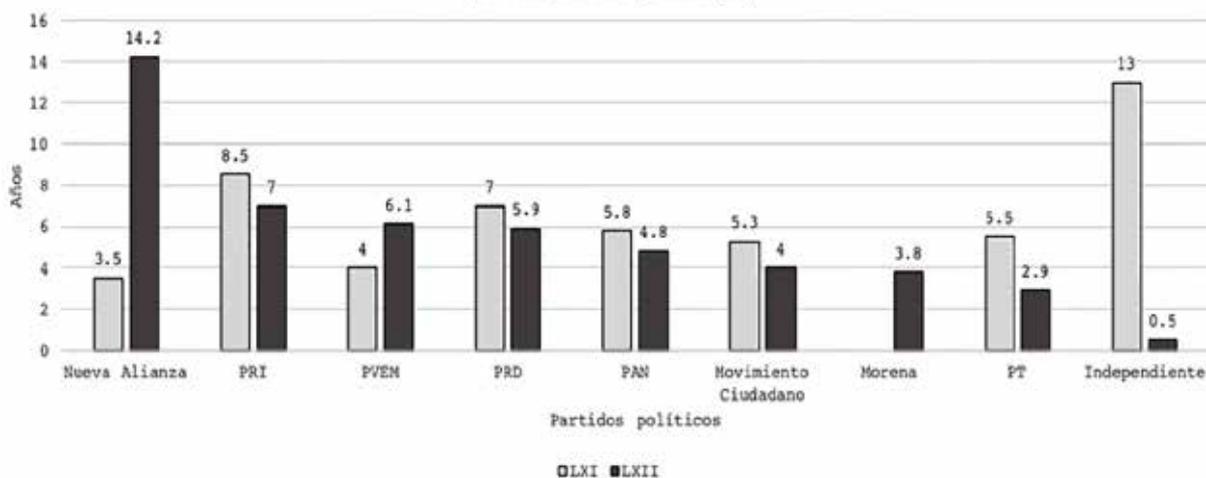
2 Los cuadros 1 y 2 del anexo muestran el promedio y los valores máximos y mínimos para cada variable.

3 Las categorías que se utilizaron para el grado de escolaridad son: sin estudios (0); primaria (1); secundaria (2); bachillerato (3); carrera técnica/comercial (4); pasante/carrera trunca (5); licenciatura (6); maestría/especialidad (7); y, doctorado (8).

**Trayectoria en el sector público (federal, estatal y municipal):** esta variable se refiere al número de años que los diputados se han desempeñado en la administración pública federal, estatal y/o municipal (ver gráfica 2). Aun cuando la educación puede ser un elemento importante en el perfil del diputado, la experiencia laboral dentro del sector público puede, incluso, contribuir más a la profesionalización. Esto se explica porque el desempeño del diputado se favorece por la experiencia previa de los cargos que ocupó dentro de los diferentes niveles de gobierno, lo cual le permite un mejor entendimiento de la administración pública.

Como se observa en la gráfica 2, en la legislatura LXI, los diputados independientes, del PRI y del PRD son los que poseen el mayor número de años promedio dentro del sector público (13, 8.5 y 7, respectivamente), mientras que los diputados de Nueva Alianza, PVEM y Movimiento Ciudadano son los que poseen el menor número de años promedio en el sector público (3.5, 4 y 5.3, respectivamente). En la legislatura LXII, los resultados anteriores tienen un contraste importante para el caso de los diputados de Nueva Alianza, los cuales obtuvieron el mayor número de años promedio (14.2); le siguen los del PRI y el PVEM (7 y 6.1, respectivamente). En tanto, los diputados independientes, el PT y Morena obtuvieron el menor número de años promedio en el sector público (0.5, 2.9 y 3.8, respectivamente).

**Gráfica 2.** Trayectoria en el sector público, promedio de años (federal, estatal y municipal).



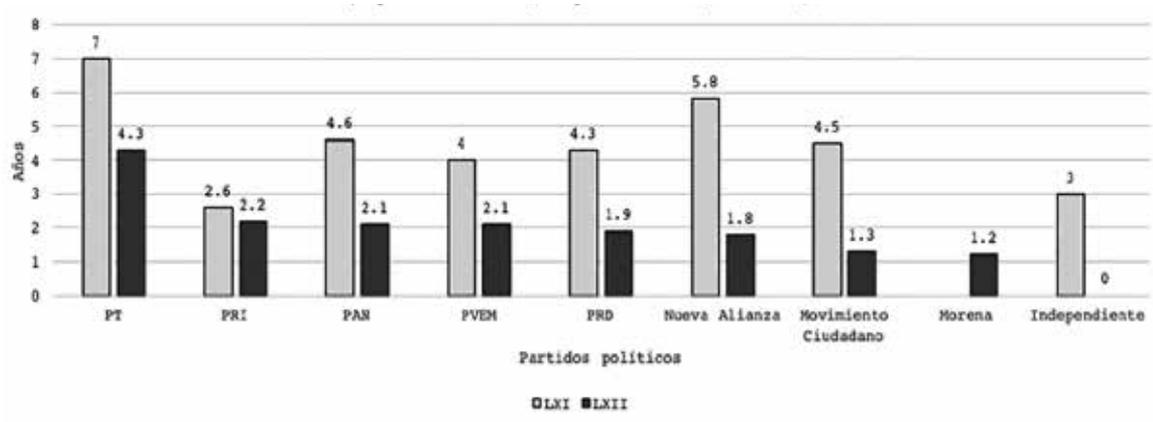
**Fuente:** Elaboración propia con base en <http://www.diputados.gob.mx/>

**Trayectoria en el sector público (diputado local, diputado federal, senador):** esta variable se refiere al número de años que los diputados se han desempeñado, previamente, en diputaciones locales, federales o como senadores (ver gráfica 3). Como en el caso de la variable anterior—trayectoria en la administración pública federal, estatal y municipal—, la experiencia contraída al ocupar cargos como diputados locales o federales y senadores, contribuye a un mayor *expertise* que amplía las facultades de los diputados federales para elaborar iniciativas; asimismo, su entendimiento de los procesos legislativos es mayor y su capacidad de negociación se favorece con la experiencia previa.

Dentro de la legislatura LXI, el promedio de años desempeñándose en cargos como diputados federales, locales o senadores fue de 3.6; mientras que en la legislatura LXII fue de 2.1. En la legislatura LXI, los diputados del PT son los que acumulan el mayor número de años.

mero de años promedio (7), le siguen Nueva Alianza (5.8) y el PAN (4.6). Mientras que los partidos con el menor número de años promedio son el PRI (2.6), los independientes (3) y el PVEM (4.3). En la legislatura LXII, los resultados mantienen cierta consistencia con los de la legislatura anterior. Los diputados del PT mantienen el mayor número de años promedio (4.3), seguidos del PRI (2.2), y el PAN y PVEM (2.2 en ambos casos), mientras que los independientes, Morena y Movimiento Ciudadano son los que menor número de años promedio tienen en esta variable (0, 1.2 y 1.3, respectivamente) (ver gráfica 3).

**Gráfica 3.** Trayectoria en el sector público, promedio de años (diputado federal, diputado local, senador)

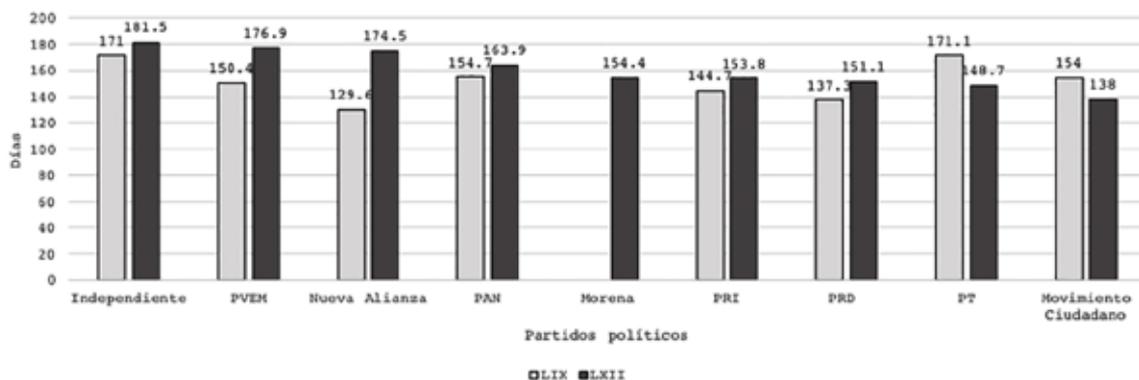


**Fuente:** Elaboración propia con base en <http://www.diputados.gob.mx/>

**Asistencia a sesiones ordinarias:** una de las variables núcleo para medir la profesionalización es la asistencia a las sesiones, pues se asume que esto impacta de manera favorable en la experiencia de los diputados para gestionar y negociar las propuestas e iniciativas de leyes que se presentan.

En la legislatura LXI, el promedio de asistencia a sesiones ordinarias fue de 147.6; mientras que en la legislatura LXII, el promedio fue mayor, 156.9. Los diputados con la mayor asistencia fueron del PT (171.1), los independientes (171) y el PAN (154.7). Mientras que los diputados con el menor promedio de asistencias fueron de los partidos Nueva Alianza (129.6), el PRD (137.3) y el PRI (144.7) (ver gráfica 4). En la legislatura LXII, el promedio de asistencia más elevado correspondió a los diputados independientes (181.5), del PVEM (176.) y Nueva Alianza (174.5), mientras que la menor asistencia promedio correspondió a los diputados de Movimiento Ciudadano (138), el PT (148.7) y el PRD (151.1).

**Gráfica 4.** Asistencia promedio a sesiones ordinarias

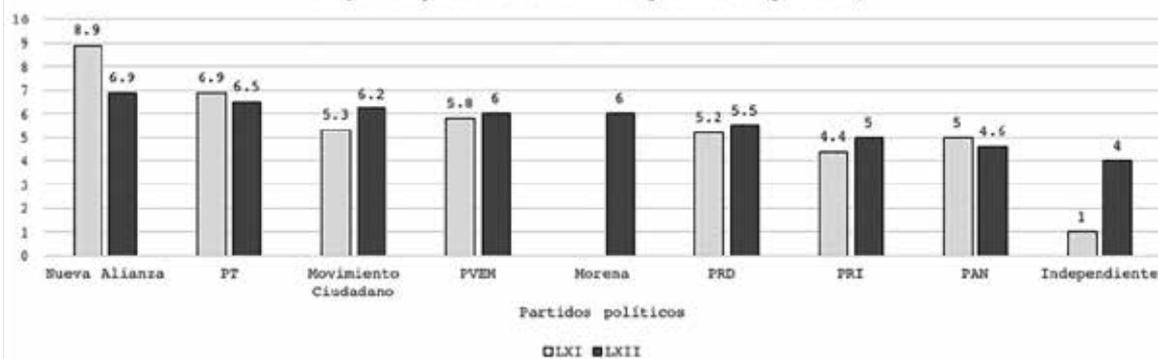


**Fuente:** Elaboración propia con base en <http://www.diputados.gob.mx/>

**Cargos:** los diputados en el congreso deben pertenecer, al menos, a una comisión y/o comité dentro de la Cámara. Los cargos más altos dentro de las comisiones son, generalmente, ocupados por los diputados con más trayectoria y experiencia legislativa, lo cual muestra su relevancia como tomadores de decisiones y, por lo tanto, contribuyen a la profesionalización individual del diputado (Valencia, 2009: 73). Los cargos ocupados se expresan según la posición del diputado dentro de estos: como presidente (3), secretario (2) o miembro (1), en comisiones y comités; dentro de la mesa directiva, como presidente (3), vicepresidente (2) y secretario (1); y, en la Junta de Coordinación Política, como presidente (2) o miembro (1).

El promedio de cargos ocupados en comisiones y comités, en la legislatura LXI, fue de 4.9; mientras que en la legislatura LXII, el promedio fue de 5.2. La gráfica 5 muestra el promedio de los cargos ocupados por los diputados en comisiones y comités, según partido político. En el caso de la legislatura LXI, los diputados del partido Nueva Alianza obtuvieron el promedio más alto (8.9), seguidos del PT (6.9) y del PVEM (5.8). Mientras que los independientes, el PRI y el PAN fueron los partidos con los diputados con cargos menores en las comisiones y los comités, en promedio (1, 4.4 y 5, respectivamente). En el caso de la legislatura LXII, nuevamente, los diputados de Nueva Alianza obtuvieron el promedio más alto en los cargos ocupados en comisiones y comités (8.9), seguidos del PT (6.5) y de Movimiento Ciudadano (6.2). Mientras que los diputados independientes, del PAN y del PRI, nuevamente, obtuvieron el promedio más bajo (4, 4.6 y 5, respectivamente).

**Gráfica 5.** Cargos ocupados en comisiones y comités (promedio)

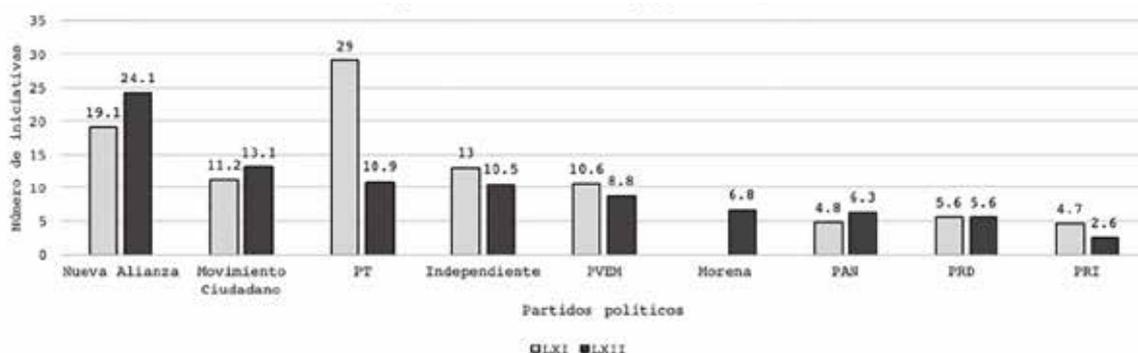


**Fuente:** Elaboración propia con base en <http://www.diputados.gob.mx/>

**Total de iniciativas:** otra de las variables núcleo que se incluye en diversos índices de profesionalización, es el total de iniciativas presentadas. Esta variable no solo es un reflejo de las labores propias del legislador, sino también del apoyo que recibe, de su grupo de asesores, para formular las iniciativas y presentarlas y ser discutidas en el seno del Congreso.

El promedio de iniciativas presentadas (aprobadas, rechazadas y pendientes), en la legislatura LXI, fue de 6.1; mientras que en la legislatura LXII, el promedio fue de 5.4. El promedio de iniciativas por diputado, según partido político, en la legislatura LXI, el promedio más alto correspondió a los del PT (29), seguidos por los de Nueva Alianza (19.1) y los independientes (13) (ver gráfica 6). Los partidos con el menor número promedio de iniciativas presentadas por diputado fueron del PRI (4.7), del PAN (4.8) y del PRD (5.6). En la legislatura LXII, los partidos con el mayor número promedio de iniciativas presentadas por diputado fueron de Nueva Alianza (24.1), Movimiento Ciudadano (13.1) y del PT (10.9), mientras que los partidos con el menor número promedio de iniciativas presentadas por diputado fueron del PRI (2.6), del PARD (5.6) y del PAN (6.3), al igual que en la legislatura previa.

**Gráfica 6.** Total de iniciativas presentadas en promedio (aprobadas, rechazadas y pendientes)

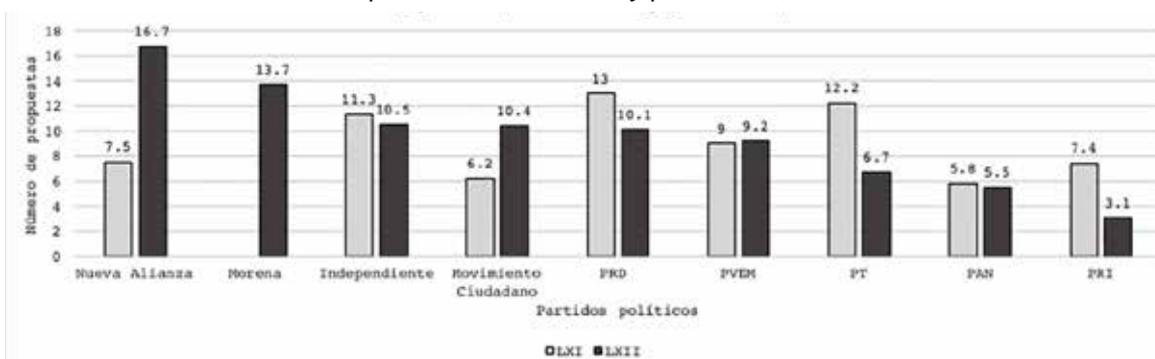


**Fuente:** Elaboración propia con base en <http://www.diputados.gob.mx/>

**Total de propuestas:** las propuestas presentadas, al igual que en el caso de las iniciativas, reflejan labores legislativas que apuntan a una mayor profesionalización de los diputados.

El promedio de propuestas presentadas durante la legislatura LXI fue de 7.9 por diputado; mientras que en la legislatura LXII, el promedio fue de 6.1. En la legislatura LXI, los diputados del PRD tuvieron el mayor número promedio de propuestas presentadas (13), seguidos del PT (12) y los independientes (11.3); mientras que los diputados con el menor número promedio de propuestas presentadas fueron del PAN, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza (5.8, 6.2 y 7.5, respectivamente) (ver gráfica 7). En la legislatura LXII, los diputados de Nueva Alianza, Morena e independientes fueron los que más propuestas presentaron (16.7, 13.7 y 10.5, respectivamente), mientras los del PRI, PAN y PT fueron los que menos propuestas presentaron, en promedio (3.1, 5.5 y 6.7, respectivamente).

**Gráfica 7.** Total de propuestas presentadas en promedio (aprobadas, rechazadas y pendientes)



**Fuente:** Elaboración propia con base en <http://www.diputados.gob.mx/>

#### 4. Diseño y aplicación del Índice de Profesionalización Legislativa Individual

Con base en la técnica estadística Análisis Factorial (AF), que se emplea en los índices de profesionalización de Woods y Baranowski (2006), Bowman y Kearney (1988), Morehouse (1983), Grumm (1971) y CCSL (1971), se diseñó el IPLI. Esta técnica incorpora variables para explicar un término subyacente, la profesionalización, a través de las varianzas que las correlacionan.

La asistencia a sesiones es la variable con la carga más alta en ambas legislaturas (ver cuadro 1).<sup>4</sup> Este hallazgo es consistente con los resultados de otros estudios que la incorporan como variable núcleo para medir la profesionalización (Mooney, 1995; Moncrief, 1988). Otras variables con cargas altas son: el grado de escolaridad, el total de iniciativas presentadas y el total de propuestas. Nuevamente, otra de las variables núcleo, total de iniciativas presentadas, obtuvo un resultado consistente con estudios previos (Mooney, 1995; Moncrief, 1988). Destaca en este hallazgo la variable grado de escolaridad, que no se incorpora en otros índices, la cual muestra que la formación académica de los diputados sí incide, de manera positiva, con una mayor profesionalización.

Las tres variables con cargas más bajas y con menor aportación para explicar la profesionalización son las que se refieren a la trayectoria en el sector público en los tres niveles de gobierno; o bien, como diputado local o federal y senador; y los cargos dentro de las comisiones y comités dentro del Congreso (ver cuadro 1). Esto se puede explicar porque las trayectorias dentro de los tres niveles de gobierno previas a ocupar el cargo como diputado federal, habilitan al funcionario en diferentes estrategias de negociación y conocimientos que no siempre son útiles ni contribuyen a la profesionalización en el desempeño de las labores legislativas.

Asimismo, la trayectoria previa como diputado local, federal y senador es una variable que, de manera inesperada, posee poca aportación a la profesionalización, pues se

4 La prueba  $\kappa_{MO}$  se estima para conocer la pertinencia de realizar el análisis factorial con las variables que se incorporan. Un valor cercano a 1 en la  $\kappa_{MO}$  indica que la bondad de ajuste del modelo es 'excelente'; un valor cercano a 0 indica que no es apropiada la estimación del análisis factorial con esas variables. La  $\kappa_{MO}$  que se obtuvo para la legislatura LXI fue de 0.703; y para la legislatura LXII, fue de 0.686.

asume que un mayor número de años en cargos iguales o similares, contribuye a mejorar el entendimiento de las labores y técnicas legislativas del diputado. Sin embargo, en este modelo, la variable agrega los tres cargos sin distinguir entre senaduría y diputación local o federal. Esta variable agregada se decidió así porque, en promedio, el número de años ocupando estos cargos no excede de cuatro (3.6 en la legislatura LXI y 2.1, en la legislatura LXII, ver gráfica 3) y, salvo en excepciones muy focalizadas, existen diputados con una carrera dedicada a estas labores (máximo de 21 y de 18 años de diputados del PRI en ambas legislaturas, respectivamente).

Por lo tanto, la poca aportación de esta variable para explicar la profesionalización puede consistir en que no existe una carrera consolidada en la gran mayoría de los diputados federales que conforman el Congreso. En el caso de la LXI legislatura, solo el 8 % de los diputados cuenta con más de nueve años desempeñándose en un cargo relacionado con labores legislativas, mientras que en la legislatura LXII esto es de 6.6 % (33 diputados).

**Cuadro 1. Índice de profesionalización legislativa individual**

Variables	LXI*	LXII**
Grado de escolaridad	0.49	0.50
Trayectoria en el sector público (gobierno municipal, estatal y federal)	0.29	0.25
Trayectoria en el sector público (diputado local, diputado federal y senador)	0.20	0.22
Asistencia a sesiones ordinarias	0.71	0.62
Cargos dentro de comisiones ordinarias, extraordinarias y bicamerales, comités, junta de coordinación y mesa directiva	0.29	0.27
Total de iniciativas (aprobadas, rechazadas y pendientes)	0.50	0.61
Total de propuestas (aprobadas, rechazadas y pendientes)	0.51	0.53

\* El número total de observaciones fue de 500

\*\* El número total de diputados fue de 494

La gráfica 8 muestra los valores obtenidos para cada partido, según su profesionalización promedio, en cada una de las legislaturas en estudio.<sup>5</sup> Como se observa, los diputados con mayor profesionalización individual son, en la legislatura LXI, de los partidos PT, Movimiento Ciudadano e independientes (0.51, 0.31 y 0.22, respectivamente). Mientras que los diputados del PRD, PRI y Nueva Alianza obtuvieron la menor profesionalización promedio (-0.14, -0.06 y 0.02, respectivamente). En la legislatura LXII, la profesionalización individual promedio más alta la obtuvieron los diputados de Nueva Alianza, PVEM e independientes (1.15, 0.41 y 0.31, respectivamente), mientras que los diputados con los valores promedio más bajos son, nuevamente, PRI, PAN y PRD (-0.19, 0.02 y 0.09, respectivamente).

En este punto es necesario matizar los resultados anteriores, ya que un valor mayor en el índice de profesionalización para los partidos pequeños, en contraposición con los

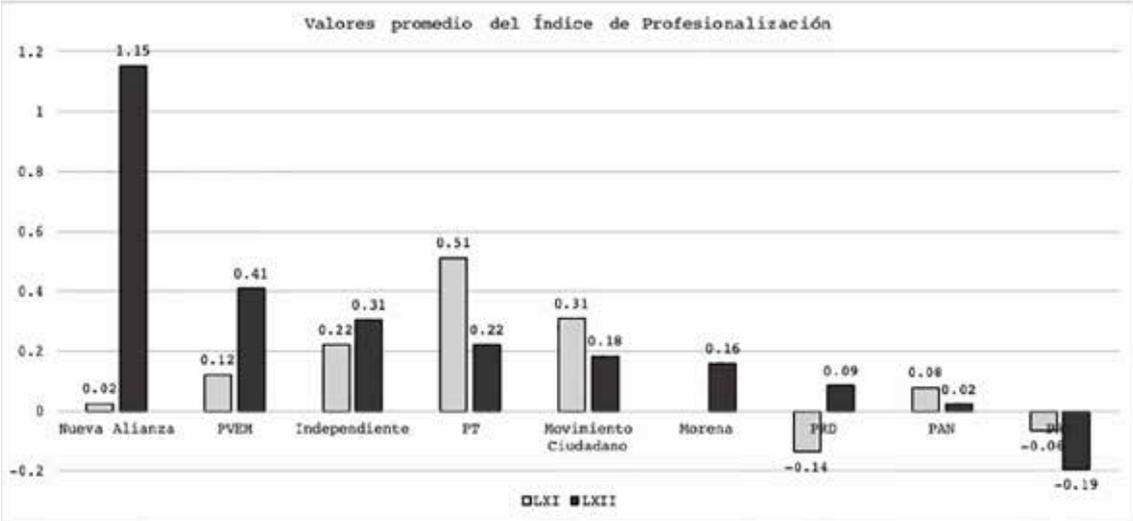
<sup>5</sup> Los resultados máximos y mínimos de la profesionalización, obtenidos por partido político, se pueden consultar en los cuadros 3 y 4 del anexo.

partidos grandes y con mayor representación en la Cámara de Diputados, puede estar relacionado con que la mayoría de los Diputados de Nueva Alianza, PVEM, Independiente, PT y Movimiento Ciudadano son de representación proporcional y, en muchos casos, compitiendo en alianza con los partidos más representativos. Esto hace que la selección de los perfiles de representantes de representación proporcional en la mayoría de las ocasiones sea mayor en nivel de grado de estudios y con mayor experiencia en el sector público y legislativo, lo cual genera un promedio mayor a pesar de contar con menos representantes para estos partidos.

Con base en estos resultados, se crearon tres niveles para medir la profesionalización: bajo, medio y alto (ver cuadro 2), según el número de diputados en cada fracción parlamentaria.<sup>6</sup> El PRI, en términos porcentuales, es el que posee el mayor número de diputados dentro de las tres categorías en la legislatura LXI; en este sentido, destaca la participación porcentual dentro del nivel medio, donde se concentró casi el 40 % de los diputados, seguido del nivel bajo y el alto (5.0 por ciento y 3.6 por ciento, respectivamente). En la legislatura LXII, el PRI dominó la participación porcentual en los niveles bajo y medio de profesionalización (7.5 por ciento y 33.8 por ciento, respectivamente); mientras que el PRD obtuvo la mayor participación porcentual en el nivel alto de profesionalización (2.4 por ciento).

El nivel de profesionalización medio es el que domina en ambas legislaturas (82.0 % en la legislatura LXI y 78.9 % en la legislatura LXII). De la legislatura LXI a la LXII, el nivel bajo de profesionalización tuvo un incremento del 19.2 %; en el nivel medio, la profesionalización se redujo en 2.5 %; y en el nivel alto, la profesionalización disminuyó en 8.2 %.

**Gráfica 8.** Índice de Profesionalización Legislativa Individual (promedio).



**Fuente:** Elaboración propia con base en los resultados del análisis factorial.

<sup>6</sup> En la legislatura LXI, el nivel bajo corresponde al rango -2.95 a -1.15; el medio, al rango -1.16 a 0.66; y, el alto, a los valores comprendidos entre 0.67 a 2.46. En la legislatura LXII, el nivel bajo corresponde al rango -2.46 a -0.75; el nivel medio, a los valores entre -0.76 a 0.95; y el alto, al rango 0.96 a 2.66.

## Cuadro 2. Nivel de profesionalización, según partido político

LXI Legislatura (2009-2012)\* LXII Legislatura (2012-2015)\*

Partido	Bajo	Medio	Alto	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
PRI	25 (5.0)	199 (39.8)	18 (3.6)	242 (48.4)	37 (7.5)	167 (33.8)	6 (1.2)	210 (42.5)
PAN	8 (1.6)	126 (25.2)	8 (1.6)	142 (28.4)	13 (2.6)	93 (18.8)	7 (1.4)	113 (22.9)
PRD	10 (2.0)	41 (8.2)	12 (2.4)	63 (12.6)	11 (2.2)	74 (15.0)	12 (2.4)	97 (19.6)
PVEM	1 (0.2)	20 (4.0)	1 (0.2)	22 (4.4)	-	25 (5.1)	2 (0.4)	27 (5.5)
Movimiento Ciudadano	-	5 (1.0)	1 (0.2)	6 (1.2)	1 (0.2)	10 (2.0)	1 (0.2)	12 (2.4)
PT	-	10 (2.0)	4 (0.8)	14 (2.8)	2 (0.4)	6 (1.2)	3 (0.6)	11 (2.2)
Nueva Alianza	-	6 (1.2)	2 (0.4)	8 (1.6)	-	3 (0.6)	7 (1.4)	10 (2.0)
Morena	-	-	-	-	1 (0.2)	10 (2.0)	1 (0.2)	12 (2.4)
Independiente	-	3 (0.6)	-	3 (0.6)	-	2 (0.4)	-	2 (0.4)
Total	44 (8.8)	410 (82.0)	46 (9.2)	500 (100)	65 (13.2)	390 (78.9)	39 (7.9)	494 (100)

\*Los valores en paréntesis expresan la contribución porcentual.

Fuente: Elaboración propia.

## 5. ¿Qué nos falta por conocer sobre cómo medir la profesionalización legislativa en México?

Esta investigación tuvo como principal objetivo diseñar una medición para observar la profesionalización legislativa de los diputados federales para dos legislaturas, LXI y LXII. El índice consistió en aplicar el análisis factorial, incluyendo siete variables. Los resultados de este ejercicio estadístico, cabe destacar, son consistentes con otros estudios similares. Esto es, la asistencia a sesiones y el total de iniciativas presentadas (aprobadas, rechazadas y en estudio), forman parte central de otros índices para medir la profesionalización legislativa (Mooney, 1995; Moncrief, 1988). Una de las aportaciones centrales de este estudio consistió en incorporar una variable que no se utiliza en otros índices: el número de años de estudio de los diputados (grado de escolaridad); la cual, como se observó en los resultados de los modelos, resultó relevante en el Índice de Profesionalización Legislativa Individual.

Esta investigación, además de crear una medición sobre la profesionalización legislativa a nivel individual, se enriqueció con la posibilidad de comparar dos legislaturas y, con ello, observar los cambios en los niveles de profesionalización entre ambas legislaturas.

Uno de los hallazgos más sobresalientes en este ejercicio es que el nivel de profesionalización medio domina entre los diputados del Congreso en ambas legislaturas; sin embargo, en este nivel de profesionalización se presentó una disminución de la legisla-

tura LXI a la LXII. En este mismo sentido, la profesionalización en el nivel alto presentó, también, una disminución de la legislatura LXI a la LXII, siendo el nivel bajo de profesionalización el único que presentó un incremento de la legislatura LXI a la LXII.

Estos cambios en los niveles alto y medio de profesionalización se pueden, potencialmente, explicar por dos factores importantes presentes en el sistema político mexicano. El primero se asocia con la alta rotación de representantes por partido político, que se explica por la ausencia de reelección consecutiva para los legisladores. Esto conlleva a que los cuadros políticos con más experiencia en las técnicas y labores legislativas sean reemplazados por otros, que no siempre poseen estas mismas características para el desempeño de sus funciones. Y, el segundo, existe información que podría incorporarse, para enriquecer este ejercicio de medición, que es poco asequible y que permitiría profundizar en las trayectorias legislativas previas, la experiencia política y la especialización académica de los integrantes de comisiones para enriquecer y establecer la importancia de la experiencia individual en esta medición de profesionalización que se enfoca en cada integrante del Congreso.

Asimismo, además de comparar los niveles de profesionalización de una legislatura a otra, este análisis permitió observar los niveles de profesionalización de los diputados de los diversos partidos políticos. En este sentido, se encontró una desvinculación entre la elección de los legisladores y su profesionalización, así como sus experiencias y trayectorias políticas (en la gran mayoría de las ocasiones nulas). En concreto, los legisladores no son elegidos por sus trayectorias y experiencias políticas, las cuales son centrales en su profesionalización, sino por criterios políticos y lógicas internas de los partidos políticos, lo cual a su vez contribuye poco a mejorar su desempeño.

A partir de estos hallazgos es posible señalar que se realizó un avance en mostrar algunos de los factores que están presentes e inciden en la profesionalización, a nivel individual, para estas dos últimas legislaturas. Estos resultados iniciales son una propuesta de partida para ampliar futuros análisis que incorporen características más completas sobre los perfiles individuales de los legisladores. Sobre todo, una de las propuestas de gran interés para estudios posteriores es la incorporación de más legislaturas que permitan observar los cambios en los niveles de profesionalización de los diputados. Esto, con el objetivo de establecer si, en efecto, la profesionalización de los diputados observa algún patrón de cambio a través de los años. Asimismo, la presencia de otras variables, como son los cuerpos de apoyo técnico y empleados en las legislaturas, podrían, potencialmente, mejorar este diseño de medición, lo cual no logró incorporarse en esta investigación por la ausencia de información exacta y, sobre todo, pública. Finalmente, uno de los ejes que permitirían enriquecer la discusión sobre el desempeño y la profesionalización de los legisladores sería distinguir y comparar diferencias entre los diputados de representación proporcional y los de mayoría relativa, para observar el trabajo interno de cada uno dentro de las comisiones.

El estudio de la profesionalización de las élites políticas es un campo de investigación que permite comprender la dinámica de las instituciones representativas. Y, como se propuso en esta investigación, conocer los perfiles individuales de los legisladores para, a partir de ello, ahondar en el conocimiento de su desempeño. Los estudios sobre las élites parlamentarias en México son aún escasos y es un tema poco desarrollado; sin embargo, a través de la medición sistemática y de largo aliento podemos contribuir cada vez más al análisis de las instituciones políticas y sus miembros.

## Bibliografía

- Borchet, J. (2003), "Professional politicians: towards a comparative perspective". En Jens Borchert y Jürgen Zeiss (ed.). *The political class in advanced democracies. A comparative handbook*. Oxford University Press, 425 pp.
- Bowman, A., Kearney, R. (1988), "Dimensions of State Government capability." *Western Political Quarterly* 41: 341-62.
- Cabezas Rincón, Lina M. (2011), "Profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú". *Post Data*, 16, No. 2, pp. 223-258.
- Campos, Emma (1996), "Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la perversidad de la no-reelección", en *Quórum*, México, enero.
- Campos, Emma (2003), "Un Congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano, 1934-1997", en Dworak, Fernando (2003), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, FCE-Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México.
- Citizens Conference on State Legislatures [CCSL] (1971). *State Legislatures: An evaluation of their effectiveness*. New York: Praeger.
- Clucas, R. (1994), "The effect of campaign contributions on the power of the California assembly speaker." *Legislative Studies Quarterly* 19: 417-28.
- Dworak, Fernando (2003), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, FCE-Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México.
- Grumm, J. G. (1971), "The effects of legislative structure on legislative performance". En Hofferbert, R. I., Sharkansky, I. (eds.). *State and Urban Politics*. Boston: Little Brown.
- Ham, Keith, Ronald D. Headlund (2006), "Legislative professionalization and committee systems: institutional versus individual-level impact", paper prepared for 20<sup>th</sup> IPSA World Congress, Fukuyama, Japan, July 9-13, 2006.
- King, J. D. (2000), "Changes in professionalism in U.S. State Legislatures", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2 (May, 2000), pp. 327-343.
- Lujambio, Alonso (1996), "La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas", en *Quórum*, México, enero 1996.
- Moncrief, G.F. (1988), "Dimensions of the Concept of Professionalism in State Legislatures: A Research Note". *State & Local Government Review*, Vol. 20, No. 3 (Autumn, 1988), pp. 128-132.
- Mooney, C.Z. (1994), "Measuring U.S. State Legislative Professionalism: An evaluation of five indices". *State and Local Government Review* 26:70-78.
- Morehouse, S. (1983), *State Politics, Parties and Policy*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Nacif, Benito (1997), "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México" en *Política y Gobierno*, CIDE, Vol. IV, núm. 1, México.
- Patrón, Fernando y Ma. Ofelia Camacho García (2016). "La Profesionalización Legislativa en Entidades Federativas en México". *Revista Legislativa de Estudios Sociales y Opinión Pública*, 9(7), enero-julio, CESOP-Cámara de Diputados, pp. 101-138.
- Patrón, Fernando y Ma. Ofelia Camacho García (2017). "Legislaturas Estatales en México. Un Análisis de los Cambios y la Profesionalización Legislativa", en Patrón Fernando y Mónica Montaña (coords.), *Élites parlamentarias Locales en México. Actitudes y Desempeño*, Tirant lo Blanch-UGTO, 2017
- Polsby, Nelson W. (1968). "The Institutionalization of the U. S. House of Representatives", *American Political Science Review* 62(1): 144 - 168.

- Polsby, Nelson W. (1975). *Legislatures. Governmental Institutions and Processes*, F. I. Greenstein and N. W. Polsby, (eds). Reading, MA., Addison-Wesley: 257 - 319.
- Price, H. Douglas (1975). "Congress and the Evolution of Legislative "Professionalism". En *Congress in Change: Evolution and Reform*. N. J. Ornstein (ed). New York, Praeger: 2-23.
- Rosenthal, A. (1996). "State Legislative Development: Observations from Three Perspectives." *Legislative Studies Quarterly* 21:169-98.
- Rosenthal, A. (1998). *The Decline of Representative Democracy*. Washington DC.: CQ Press.
- Squire, Peverill (1992), "Legislative professionalization and membership diversity in State Legislatures", en *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 17.<sup>o</sup>, 1 (Feb., 1992), pp. 69-79.
- Squire, Peverill (2006). "The Professionalization of State legislatures in the United States over the last century". Paper presented at the 20<sup>th</sup> IPSA world Congress, Fukuoka, Japan, July 2006.
- Squire, Peverill (2007). "Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited". *State Politics & Policy Quarterly*, 7(2), pp. 211-227.
- Valencia, Laura (2009). "Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México", en *El Cotidiano*, no. 155, mayo-junio, pp. 69-76.
- Woods, N., Baranowski, M. (2006). "Legislative Professionalism and Influence on State Agencies: The Effects of Resources and Careerism". *Legislative Studies Quarterly* 31: 585-609.

## ANEXO

### Cuadro 1. Resumen de las variables de la legislatura LXI

Variable	Estadístico	PRI	PAN	PRD	PVEM	M.C.	PT	N.A.	Ind.	Total
	N	242	142	63	22	6	14	8	3	500
Grado de escolaridad	Prom	5.6	5.9	5.2	5.8	6.3	5.3	4.9	6.0	5.7
	Min	0	0	0	0	6	0	0	5	0
	Max	8	8	8	7	8	8	6	7	8
Trayectoria en el sector público (m,e,f)	Prom	8.5	5.8	7.0	4.0	5.3	5.5	3.5	13.0	7.1
	Min	0	0	0	0	0	0	0	4	0
	Max	59	30	39	13	13	19	24	30	59
Trayectoria en el sector público (dl, df, s)	Prom	2.6	4.6	4.3	4.0	4.5	7.0	5.8	3.0	3.6
	Min	0	0	0	1	3	3	3	0	0
	Max	18	18	15	9	6	19	21	9	21
Asistencia a sesiones ordinarias	Prom	144.7	154.7	137.3	150.4	154.0	171.1	129.6	171.0	147.6
	Min	0	0	1	12	114	110	8	146	0
	Max	189	188	189	191	172	189	185	191	191
Cargos	Prom	4.4	5.0	5.2	5.8	5.3	6.9	8.9	1.0	4.9
	Min	0	0	0	2	0	0	6	0	0
	Max	13	40	11	10	10	14	12	3	40
Total de iniciativas	Prom	4.7	4.8	5.6	10.6	11.2	29.0	19.1	13.0	6.1
	Min	0	0	0	0	1	1	1	2	0
	Max	38	46	32	27	22	243	49	33	243
Total de propuestas	Prom	7.4	5.8	13.0	9.0	6.2	12.2	7.5	11.3	7.9
	Min	0	0	0	0	2	1	0	8	0
	Max	204	42	77	29	18	33	21	14	204

**Cuadro 2. Resumen de las variables de la legislatura LXII**

<b>Variable</b>	<b>Estadístico</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>	<b>PVEM</b>	<b>M.C.</b>	<b>PT</b>	<b>N.A.</b>	<b>Ind.</b>	<b>Total</b>
	<b>N</b>	<b>242</b>	<b>142</b>	<b>63</b>	<b>22</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>500</b>
Grado de escolaridad	Prom	5.6	5.9	5.2	5.8	6.3	5.3	4.9	6.0	5.7
	Min	0	0	0	0	6	0	0	5	0
	Max	8	8	8	7	8	8	6	7	8
Trayectoria en el sector público (m.e.f)	Prom	8.5	5.8	7.0	4.0	5.3	5.5	3.5	13.0	7.1
	Min	0	0	0	0	0	0	0	4	0
	Max	59	30	39	13	13	19	24	30	59
Trayectoria en el sector público (dl, df, s)	Prom	2.6	4.6	4.3	4.0	4.5	7.0	5.8	3.0	3.6
	Min	0	0	0	1	3	3	3	0	0
	Max	18	18	15	9	6	19	21	9	21
Asistencia a sesiones ordinarias	Prom	144.7	154.7	137.3	150.4	154.0	171.1	129.6	171.0	147.6
	Min	0	0	1	12	114	110	8	146	0
	Max	189	188	189	191	172	189	185	191	191
Cargos	Prom	4.4	5.0	5.2	5.8	5.3	6.9	8.9	1.0	4.9
	Min	0	0	0	2	0	0	6	0	0
	Max	13	40	11	10	10	14	12	3	40
Total de iniciativas	Prom	4.7	4.8	5.6	10.6	11.2	29.0	19.1	13.0	6.1
	Min	0	0	0	0	1	1	1	2	0
	Max	38	46	32	27	22	243	49	33	243
Total de propuestas	Prom	7.4	5.8	13.0	9.0	6.2	12.2	7.5	11.3	7.9
	Min	0	0	0	0	2	1	0	8	0
	Max	204	42	77	29	18	33	21	14	204

**Cuadro 3. Valores máximos y mínimos de la profesionalización, según partido político, de la legislatura LXI**

Partido	Promedio	Mínimo	Máximo
PRI	-0.06	-2.95	1.89
PAN	0.08	-2.80	1.88
PRD	-0.14	-2.84	1.58
PVEM	0.12	-2.70	0.79
Movimiento Ciudadano	0.31	-0.25	0.75
PT	0.51	-0.47	2.46
Nueva Alianza	0.02	-1.05	0.83
Morena	-	-	-
Independiente	0.22	-0.19	0.59
Total		-2.95	2.46

**Cuadro 4. Valores máximos y mínimos de la profesionalización, según partido político, de la legislatura LXII**

Partido	Promedio	Mínimo	Máximo
PRI	-0.06	-2.41	1.31
PAN	0.08	-2.25	1.52
PRD	-0.14	-2.29	2.53
PVEM	0.12	-0.50	1.38
Movimiento Ciudadano	0.31	-2.30	2.66
PT	0.51	-2.46	1.74
Nueva Alianza	0.02	-0.10	2.46
Morena		-1.14	1.08
Independiente	0.22	0.16	0.45
Total		-2.46	2.66



# La importancia de la deliberación y la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas\*

## *The importance of deliberation and citizen participation in the design of public policies*

Luis Esteban Pérez Meza\*\*

Francisco José Rodríguez Escobedo\*\*\*

### SUMARIO

1. Introducción / 2. Materiales y métodos / 3. Resultados y discusión / 4. Sobre la conceptualización de política pública / 5. Sobre el ciclo de políticas públicas / 6. Deliberación y participación ciudadana en el Ciclo de Políticas Públicas / 7. Participación ciudadana / 8. Deliberación / 9. Conclusiones.

---

### RESUMEN

La crisis financiera global de 2008-2009 puso de manifiesto el fracaso del neoliberalismo como modelo de organización social. Esta crisis reclama el replanteamiento de la relación Estado-sociedad y la reflexión sobre la capacidad directiva de los gobiernos en la formulación de políticas públicas.

En este escenario de cambios vertiginosos, la participación ciudadana y la deliberación no pueden permanecer al margen

durante la formulación de políticas. Deliberación y participación son dos dimensiones intrínsecas de las políticas públicas y estas coadyuvan al fortalecimiento de la democracia. Sin deliberación y sin participación ciudadana en las políticas no hay democracia.

### PALABRAS CLAVE

Políticas públicas, ciclo de políticas, participación ciudadana, deliberación.

### ABSTRACT

The global financial crisis of 2008-2009 revealed the failure of neoliberalism as a model of social organization. This crisis calls for a rethinking of the State-society relationship and a reflection on the directive capacity of governments in the formu-

lation of public policies.

In this scenario of vertiginous changes, citizen participation and deliberation cannot remain on the sidelines during the formulation of policies. Deliberation and participation are two intrinsic dimensions

---

\*Trabajo presentado en el marco del V Congreso Internacional de Ciencia Política de la Amecip en Cancún, Quintana Roo, México.

\*\*Estudiante de la licenciatura en Administración Pública y Ciencias Políticas en la Facultad de Administración de la BUAP.

\*\*\*Doctor en Ciencias Socioeconómicas. Profesor-investigador en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

of public policies and these contribute to the strengthening of democracy. Without deliberation and without citizen participation in politics, there is no democracy.

## KEYWORDS

Public policies, policy cycle, citizen participation, deliberation.

Recibido el 10 de diciembre de 2017. Aceptado el 20 de enero de 2018.

## 1. Introducción

En la actualidad se vive en sociedades que reclaman, cada vez con mayor energía, la solución a problemas sociales específicos por parte de aquellos que detentan el poder político y la dirección de las instituciones del Estado. Tras la crisis del capitalismo, en su fase neoliberal generalizada en el mundo a partir del 2008-2009, un gran número de movimientos sociales han irrumpido en el escenario político con claros objetivos de reivindicación social. Estas reivindicaciones ponen de manifiesto que nos encontramos frente a un cambio de época con respecto a las formas de organización tradicional, propias del siglo *XX*, y de la relación Estado-sociedad.

Esta relación social descansó sobre tres vínculos esenciales a lo largo del Siglo *XX* (Canto, 2012), estos vínculos son: a) el económico (el trabajo); b) el jurídico (el contrato); y c) el político-cultural (el Estado-nación). Estos tres elementos de mutua interdependencia están entrando en una profunda crisis marcada por la pérdida de credibilidad en las instituciones, en los partidos y, sobre todo, en los representantes políticos.

De acuerdo con Canto (2012), “esta crisis habrá que verse no como un asunto circunstancial, sino como el fin de una época [...] pues las formas tradicionales de organización y circulación del poder están en un proceso de transformación”. Es importante señalar que el desarrollo tecnológico, y sobre todo la irrupción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como medios de información alternativos a los tradicionalmente conocidos como la radio o la televisión, han acelerado vertiginosamente este proceso de cambio social.

Los movimientos sociales suscitados en el mundo dan cuenta de estos cambios vertiginosos característicos de la época; solo por nombrar algunos: la Primavera Árabe, que durante el periodo comprendido entre el 2010 y el 2013 organizó a la población en una serie de manifestaciones populares en clamor de la democracia y los derechos sociales; México, con el movimiento #YoSoy132 durante el periodo de elecciones presidenciales en 2012, puso de manifiesto la caducidad de las instituciones políticas frente a una generación más participativa y despierta; el Foro Social Mundial en Brasil, que año con año, desde el 2001 hasta la fecha, ha mantenido una sólida participación de las diversas organizaciones de la sociedad civil con el único objetivo de plantear una agenda política urgente que reivindique los derechos sociales de los excluidos por la globalización; el movimiento #OccupyWallStreet en Estados Unidos de Norteamérica, que desde septiembre del 2011 ha mantenido una firme protesta en contra del poder financiero y las evasiones fiscales del 1 % más rico del mundo; y el Movimiento de los Indignados en España, que tomó la Puerta del Sol el 15 de mayo del 2011 tras los desahucios ocasionados por la crisis inmobiliaria.

Es en este escenario de crisis económica-política y de ruptura histórica en el que los gobiernos deben formular políticas públicas que atiendan las necesidades sociales. Estas políticas públicas deberán ser formuladas en un contexto innegable de deliberación y participación ciudadana.

Por ello, el propósito de este trabajo de investigación consiste en ahondar sobre el estudio de las políticas públicas como disciplina y coadyuvar en la contribución teórica de esta. Se propone que la deliberación y la participación ciudadana son dos elementos intrínsecos en el diseño de políticas públicas y fortalecen la democracia en nuestras sociedades modernas.

En la primera parte del presente trabajo se presentará un breve análisis sobre el contexto sociohistórico en el que surgen las ciencias de políticas, así como su conceptualización desde la óptica de sus autores más representativos.

En la segunda parte del trabajo se desarrollará la conceptualización sobre participación ciudadana y deliberación, aunado a un esfuerzo por demostrar que estos dos elementos son fundamentales para la formulación de políticas públicas, aunque en ocasiones pase desapercibido por los estudiosos de la disciplina.

Finalmente se presentará una serie de consideraciones sobre lo expuesto a manera de conclusiones.

## 2. Materiales y métodos

El presente artículo hace uso del método de investigación que se conoce como revisión documental; la técnica usada fue la sistematización documental y el instrumento de recopilación de información por el que se optó fue la ficha de trabajo hemerográfica.

## 3. Resultados y discusión

### **SOBRE EL CONTEXTO SOCIOHISTÓRICO DE LA CIENCIAS POLÍTICAS**

Es importante ahondar en la discusión sobre la deliberación y la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas, y que se puedan definir los contenidos semántico e histórico en el que surgen estos conceptos.

De acuerdo con Aguilar Villanueva (2013), el programa de investigación propuesto por el sociólogo norteamericano Harold D. Lasswell en 1951, denominado *Policy Sciences* o Ciencias de Políticas, fue un llamado de integración a las ciencias sociales que se encontraban fragmentadas. Este llamado de integración se suscitó en un contexto social en el que la política demandaba mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas. Es decir, el gobierno necesitaba de mayor conocimiento, técnicas y herramientas para mejorar la toma de decisiones.

A este escenario social se suma el contexto geopolítico de los años 1950. Tras la Segunda Guerra Mundial y la consolidación del bloque comunista en Europa del Este, el mundo quedó marcadamente dividido en dos proyectos de organización económica, política, jurídica y cultural: el capitalismo, bajo la hegemonía estadounidense, y el comunismo, bajo la dirección de la extinta Unión Soviética. Esta marcada división geopolítica vivió una gran tensión desde 1945 hasta la disolución del bloque socialista en 1991. De acuerdo con Aguilar Villanueva:

Eran los años tensos de la *Guerra Fría*, que provocaban la crisis persistente de la seguridad nacional, la urgencia de la defensa nacional, y que obligaba moral y políticamente al gobierno norteamericano a reafirmar, difundir y realizar los valores de la dignidad humana, la democracia, el libre mercado, amenazados por la propuesta totalitaria del comunismo... (2013: 39).

Es en este escenario social y geopolítico en el que surge el proyecto de *Policy Sciences* como una propuesta que buscaba articular las ciencias interdisciplinarias con las decisiones de gobierno, pero no cualquier gobierno, sino un gobierno orientado por una política ilustrada y circunscrito por la ciencia. En palabras de Lasswell (citado en Villanueva, 2013: 47):

Podemos considerar las Ciencias Políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado.

Se puede concluir que la Ciencia de Políticas nació para estudiar la toma de decisiones en el ámbito de lo público. De acuerdo con Aguilar Villanueva (2013), es la primera disciplina que se planteó la capacidad directiva de los gobiernos y su objetivo es incrementar su capacidad de decisión.

De acuerdo nuevamente con Lasswell (citado en Franco Corzo 2017: 75), las Ciencias de Políticas deberían responder tres preguntas fundamentales:

- a) ¿Cómo tomar decisiones de gobierno más inteligentes?
- b) ¿Cómo generar y mejorar la información para los funcionarios a cargo del diseño de políticas públicas?
- c) ¿Cómo incorporar en el gobierno mayores niveles, dosis de ciencia y racionalidad?

Es importante agregar que los estudios sobre las Ciencias de Políticas adquirieron mayor relevancia y profundización en los estados americanos del norte y en la región latinoamericana tras la crisis del Estado benefactor. La forma de gobernar de los años 1950 se había agotado con la efervescencia política de los años sesenta, aunado a un creciente déficit fiscal, ensanchamiento de las actividades del Estado y un gran déficit democrático. La experiencia política de los años de la crisis del Estado benefactor en 1980, “estuvo marcada por un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado” (Aguilar Villanueva, 2013: 15).

Fue así como los Estados nacionales se encontraron arrinconados por la demanda democratizadora y por el redimensionamiento del Estado. En este escenario se vuelve imperativo el gobierno por políticas públicas. Un gobierno que garantice la expansión de las libertades políticas y económicas de la sociedad, aunado a un proceso democratizador de las actividades económicas del Estado y la inclusión ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales.

Con lo anterior se ha descrito de forma breve el contexto sociohistórico en el que surge la ciencia de políticas y los objetivos fundamentales de la disciplina. A continuación se realizará la conceptualización de la ciencia de políticas, sus principales características, dimensiones y elementos analíticos.

## **4. Sobre la conceptualización de política pública**

Hasta ahora se ha realizado un breve análisis sociohistórico sobre las ciencias de políticas o políticas públicas, como lo llamaremos a partir de ahora en este trabajo de investigación. Sin embargo, el trabajo de análisis hasta ahora realizado no es suficiente para definir el contenido semántico de las políticas públicas como categoría. Por ello,

se presentará una descripción de las conceptualizaciones de política pública más representativas vista desde perspectiva de algunos de sus autores precursores.

Quizá se deba comenzar por presentar la conceptualización propuesta por el principal estudioso de las políticas públicas, a quien además se le atribuye el inicio del estudio de la disciplina, Harold D. Lasswell. De acuerdo con él:

Podemos considerar las Ciencias de Políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado (citado en Aguilar Villanueva 2013: 47).

Coincidente con esta definición se puede apreciar que Lasswell hace mayor hincapié en presenta un esquema operativo que se encarga del análisis del diseño y la implementación de la política pública. Esta conceptualización hace énfasis en la calidad de la información que servirá para la formulación del problema público, así como el carácter multidisciplinar de las Ciencias de Políticas.

Para Aguilar Villanueva (2013: 36) “al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes”. Esta conceptualización, propuesta por el principal estudioso de las políticas públicas en América Latina y quien introdujo el estudio de la disciplina en México, reflexiona sobre la capacidad que tienen los gobiernos para dirigir a la sociedad a través de la toma de decisiones, en donde se debe considerar la participación ciudadana y una firme corresponsabilidad entre ciudadanos y el Estado. Esta conceptualización es propuesta desde una óptica formal-institucional.

Continuando con los planteamientos de Aguilar Villanueva (citado en Franco Corzo, 2017: 81), las características fundamentales de la política pública son:

...su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas.

Para Manuel Canto Chac, las políticas públicas son:

Cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (1996: 44).

Otra conceptualización sobre política pública la podemos encontrar con Dror, quien considera que “es la forma como se comunica el gobierno en turno con nosotros los ciudadanos” (citado en Salazar Vargas, 2017). De acuerdo con Dror (1989), el objetivo de la política pública es “contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo.

Su primer objetivo, es aportar su contribución a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades”.

Otra conceptualización interesante sobre política pública es propuesta por Carlos Salazar Vargas, quien considera que es “El conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o gobierno en turno), frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas” (1995: 30).

Para Roth Dubel, una política pública es:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (1999: 14).

En contraparte a las conceptualizaciones aquí presentadas, podemos encontrar una propuesta hecha por Thomas Dye (2008), quien señala que una política pública es cualquier cosa que el Estado elige hacer o no hacer, pues,

Los Estados regulan conflictos en la sociedad y la organizan para enfrentar conflictos con otras sociedades, distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad, para lo cual obtienen recursos de ella, normalmente bajo la forma de impuestos. Así, las políticas públicas pueden regular la conducta, organizar burocracias, recaudar impuestos y distribuir beneficios, todo a la vez (Olavarría Gambi, 2007: 16).

Esta conceptualización tiene su fundamento en la formulación teórica de la democracia representativa. De acuerdo con esta postura, cualquier acción o inacción tomada desde las instituciones del Estado se puede considerar como política pública porque previamente ha habido un proceso de elección popular para designar a los representantes de las instituciones del poder político; aunado a esta premisa, se debe considerar que cualquier decisión, acción o inacción tomada por el Estado consume recursos públicos, ya sean materiales o simbólicos, y por tanto se habla de una política pública.

Una última consideración que aquí se debe exponer es sobre la concepción de política pública que permea en los estudios realizados por Giandomenico Majone (1997), quien expone que una política pública “...está hecha de lenguaje. Sea en su forma oral o escrita, el debate, la argumentación, son centrales en todas las etapas del proceso de las políticas públicas”. Sobre esta brillante propuesta volveremos más adelante.

Hasta ahora hemos identificado solamente algunas de las conceptualizaciones más representativas de la disciplina de políticas públicas.

De acuerdo con la literatura revisada, se puede afirmar que las políticas públicas son acciones que permiten un eficiente y eficaz desempeño gubernamental para la solución de problemas públicos concretos. Es importante señalar que, con lo revisado hasta ahora, se puede considerar que en las políticas públicas existen tres dimensiones constitutivas de la categoría: 1) la racionalidad en el uso y manejo de los recursos públicos; 2) la incorporación de la participación ciudadana para la formulación de políticas; y 3) la definición de problemas públicos concretos.

De acuerdo con Estanislao de Kostka Fernández y su definición de política pública en el *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales* (consultado en línea el 15 de julio del 2017), el estudio de las políticas públicas:

Más que una disciplina teórica se trata de una ciencia práctica para la acción, ya que su objetivo es proceder a un mejor análisis del proceso de adopción de políticas de forma que permita establecer un diagnóstico más acertado de la situación, y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos.

En este escenario es indispensable la distinción entre el análisis de políticas (*policy analysis*) y el diseño de políticas (*policy desing*). El primer componente hace referencia a la identificación de las alternativas de política y de los efectos que se pudieran producir en la implementación. El segundo componente consiste en la adopción de una alternativa y el establecimiento de los medios e instrumentos que permitan lograr los objetivos planteados.

Estanislao de Kostka Fernández lo resume de la siguiente manera:

El análisis de políticas públicas centra su estudio en los procesos de elaboración de políticas y programas públicos de actuación. Tal planteamiento permite una aproximación doble: la formación del proceso de políticas desde una concepción global, compleja y sin la formulación de límites claros al proceso [...], y el enfoque que separa las diversas fases del proceso con la finalidad de proceder a un estudio independiente de las diferentes etapas. Esta segunda perspectiva [...] tuvo una mayor influencia en el análisis de políticas públicas, asumiendo que el proceso de elaboración de políticas y programas es racional y ordenado (consultado en línea el 15 de julio del 2017).

Como ya se ha expuesto, en el análisis de políticas públicas permeó el segundo componente, que consiste en separar las diversas fases durante el proceso de las políticas con la finalidad de realizar un estudio crítico de las diferentes etapas que componen dicho proceso. Continuando con los planteamientos del autor, podemos establecer que:

...las fases que determinan el proceso [se enmarcan en la respuesta práctica de las siguientes preguntas]: por qué surgen los problemas y por qué pasan a ser una preocupación de los gobiernos, quién toma y por qué se adopta la iniciativa de hacer propuestas frente a dichos problemas, cómo se produce la elaboración legislativa o de otro tipo que inicia la acción, cómo la Administración Pública pone en práctica las propuestas y, por último, cómo se puede evaluar la política aplicada (Estanislao de Kostka Fernández, consultado en línea el día 15 de julio del 2017).

En un sentido ortodoxo, de acuerdo con Rodríguez Escobedo, el análisis de políticas públicas "...se ocupa de mejorar los métodos de identificación y definición de los problemas, especificación de metas, evaluación de alternativas, selección de opciones y medición del desempeño" (2014: 32).

Recapitulando las premisas aquí expuestas, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- a) las políticas públicas son acciones que permiten un eficiente y eficaz desempeño gubernamental para la solución de problemas públicos concretos;

- b) en las políticas públicas se pueden identificar tres dimensiones constitutivas: 1) la racionalidad en el uso y manejo de los recursos públicos, 2) la incorporación de la participación ciudadana para la formulación de políticas, y 3) la definición de problemas públicos concretos;
- c) en el análisis de políticas públicas se pueden diferenciar dos componentes, 1) el análisis de políticas (*policy analysis*), y el diseño de políticas (*policy desing*).

Con lo aquí expuesto es posible transitar hacia el análisis descriptivo de lo que aquí llamaremos el ciclo de políticas públicas.

## 5. Sobre el ciclo de políticas públicas

En un curso ofertado por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el año 2010, denominado "Gestión pública y el ciclo de política pública", el organismo adscrito a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) identificó cinco etapas analíticas en el proceso de política pública. Estas son: 1) agenda política, 2) formulación de política, 3) proceso de decisión, 4) implementación y 5) evaluación. De acuerdo con la CEPAL, estas etapas no son causales ni consecutivas, sino momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas.

En un análisis aproximado al descrito por la CEPAL, Estanislao de Kostka Fernández lo resume de la siguiente manera:

El proceso de políticas públicas puede descomponerse en cinco partes analíticamente separables: identificación de un problema que requiera acción pública, formulación de posibles soluciones, adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada, ejecución de la política pública y evaluación de los resultados (consultado en web el día 15 de julio del 2017).

Como se puede apreciar, existen diversos planteamientos sobre las fases que configuran el ciclo de las políticas públicas. En este trabajo se reconocen cuatro momentos analíticos en los que se circunscriben algunas fases internas. Bajo este párrafo se presenta un esquema general de lo que se expondrá a continuación.

1. La etapa de gestación en la que se incluyen dos momentos fundamentales:
  - 1.1 la agenda de gobierno,
  - 1.2 la formación de la agenda;
2. La etapa de la formulación de la política, en la que se enmarca
  - 2.1 la definición y análisis del problema público;
3. la etapa de implementación;
4. la etapa de evaluación.

### 1. La etapa de gestación

Como ya se ha mencionado, en la etapa de gestación se pueden detectar dos momentos fundamentales, la agenda de gobierno y la formación de la agenda. En esta fase se detecta la existencia de una demanda social que puede convertirse en un asunto de interés público; una demanda social se convierte en un asunto de interés público o, también referido como problema público, a través del proceso de deliberación entre los diversos

sectores de la sociedad civil, partidos políticos, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, etcétera.

Si durante el proceso de deliberación la demanda social adquiere fuerza, entonces esta se incorpora a la agenda de gobierno en donde se plasma el conjunto de prioridades que un gobierno plantea cumplir durante su mandato.

### **1.1 LA AGENDA DE GOBIERNO**

De acuerdo con Rodríguez Escobedo, por agenda se debe entender “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (Padielau, 1982, citado en Rodríguez, 2014).

Para Franco Corzo se pueden identificar tres tipos de agenda: la agenda pública, que se define como el conjunto de temas que la ciudadanía busca impulsar para ser considerados como de atención prioritaria por parte de sus representantes (Kingdon, 1995; citado en Franco Corzo, 2017). La agenda política se puede definir como el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate público y por tanto, la acción de los actores públicos que tienen la capacidad de impulsarlos. La agenda de gobierno, de acuerdo a Merino y Cejudo (2010), es el conjunto de prioridades que un gobierno plantea en forma de proyecto y que busca cumplir durante su mandato (citado en Franco Corzo, 2017).

### **1.2 LA FORMACIÓN DE LA AGENDA**

De acuerdo con Rodríguez Escobedo (2014), la formulación de la agenda de gobierno es resultado de “la expansión de un tema desde un grupo de atención [...] a un público interesado e informado acerca de los asuntos públicos y que incluye a líderes de opinión”.

Se puede inferir que la formación de la agenda consiste en la dinámica de expansión. Generalmente esta expansión es resultado de un arduo proceso deliberativo, de diálogo y de negociación de diversos intereses entre sectores sociales, organizaciones de la sociedad civil y gobierno, con la finalidad de formular un proyecto viable en el que se reconozca la diversidad de opiniones y necesidades.

## **2. La etapa de la formulación de la política**

Durante esta etapa el gobierno, a través de los servidores públicos, instituciones y consultores de políticas, analiza detallada y minuciosamente el problema público planteado y busca formular soluciones viables para resolverlo. Para Franco Corzo, la tarea más importante es “brindar una recomendación de política pública inteligente, económicamente viable, legalmente permisible y administrativa y políticamente posible (Franco, 2017: 87).

### **2.1 DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DEL PROBLEMA PÚBLICO**

Para Rodríguez Escobedo (2014), la definición del problema consiste en “determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema”. Durante esta etapa se deben formular diversas opciones de política y éstas deben ser evaluadas mediante un proceso técnico racional y competitivo (CEPAL, 2010).

Para Anderson (2003), un problema público hace referencia a una situación que produce una insatisfacción en la ciudadanía y que requiere de la atención por parte del gobierno para formular una solución pública.

Con lo expuesto anteriormente, se puede inferir que cuando un problema deja de ser particular y se transforma en una situación que afecta en forma negativa el bienestar social, el medio ambiente o la armonía social, se puede hablar de un problema público.

Es importante señalar que durante esta fase se debe analizar el problema público mediante la comprensión y definición de causas, así como mediante la cuantificación del problema. Quizá lo más importante en el desarrollo de esta fase consista en generar elementos suficientes y datos sólidos que permitan la comprensión del problema público para la formulación de políticas.

### **3. La etapa de implementación**

Sobre la etapa de implementación se puede decir que consiste en poner en práctica el diseño de la política pública delineado en las etapas anteriores.

De acuerdo con Aguilar Villanueva (1993), el estudio sobre la implementación de las políticas públicas tuvo como finalidad ahondar en el estudio del análisis de políticas en relación con las metas planteadas y los objetivos logrados. En palabras propias del autor, refiriéndose al trabajo sobre Oklahoma de Pressman y Wildavsky:

La implementación será entonces esa secuencia programada de acciones (“la cadena subsiguiente de causalidad”) que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos (financiamientos y subsidios públicos) producir el evento aspirado como fin (1993: 46).

Para Rodríguez, el estudio de la implementación de la política es fundamental porque “es en esta fase cuando la política, hasta entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en una realidad palpable” (2014: 35).

La implementación de las políticas plantea otro tipo de asuntos: los intereses de los encargados de llevarlas adelante, esto es, la relación de poder dentro de la organización ejecutante, misma que puede dar lugar a que la implementación no sea solo distinta, sino incluso opuesta a la intención de los decisores (Canto, 1996: 45).

En resumen, la etapa de la implementación se encarga de llevar a cabo el diseño ya planteado; esto es, el estudio del tránsito del concepto a lo real concreto. El lío del pasar de un dicho a un hecho (Aguilar Villanueva, 1993). El éxito de la implementación requiere, indudablemente, dispositivos y procedimientos institucionales, los cuales permiten a la administración pública incrementar la probabilidad de una actuación apegada a normas y objetivos de la política por parte de los servidores públicos responsables de la implementación.

### **4. La etapa de evaluación**

Finalmente, la etapa de evaluación permite reconocer, mediante ciertos indicadores, el alcance y los efectos de la política pública implementada. Esto es, reconocer los objetivos y las metas planteadas durante el diseño de la política en relación con los resultados obtenidos de su implementación.

La etapa de evaluación de las políticas públicas es una actividad fundamentalmente normativa y un instrumento para conocer y mejorar las acciones públicas (Rodríguez, 2014).

Se debe reconocer que existen diversos enfoques para la evaluación de políticas públicas. De acuerdo con Ives (citado en Rodríguez Escobedo, 2014), existen cuatro tipos de actitudes relacionados con los efectos de la política pública:

La actitud descriptiva. Comprende el registro de hechos que el evaluador realiza. La actitud clínica. Establece un diagnóstico y explica desviaciones a los criterios que debieron observarse. La actitud normativa. El evaluador reemplaza por valores propios de referencia los criterios de evaluación. La actitud experimentalista. Pretende relaciones de causalidad mediante el estudio de variables, en principio aplicables a un pequeño conjunto de la población para conocer sus efectos y pretender posteriormente generalizarlos (Ives, 45).

El fin de la evaluación es proporcionar información útil de la política pública que nos revele legalidad, factibilidad económica, viabilidad política, eficacia, grado de satisfacción que ha alcanzado, nivel de eficiencia con el que actúa, utilidad de sus acciones para los usuarios, costo, beneficio, tasa de retorno, etcétera.

## 6. Deliberación y participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas

Como se ha expuesto a lo largo del presente trabajo de investigación, el estudio de las políticas públicas surge en un contexto social de crisis, específicamente la crisis del Estado benefactor. Durante estos años se cuestionó la capacidad directiva de los gobiernos, la centralización del poder político y la intervención del Estado en el ámbito económico. En dicho periodo, la sociedad demandó con fuerza la garantía de las libertades económicas y políticas. Estas garantías giraban en torno a dos demandas fundamentales, la social por la democratización, y la del redimensionamiento del Estado (Aguilar, 2013).

En el escenario actual de la crisis del capitalismo en su fase neoliberal, que se generalizó en el mundo a partir de 2008-2009, se vuelve imperativo el estudio de las políticas públicas desde una óptica que se encuentre más allá de los enfoques estrictamente economicistas y procedimentales y más cercana a idea de la participación y la deliberación.

Hoy el Estado se ve tensionado por la globalización y el proceso de expansión del capital financiero, y por otro lado lo está por las crecientes demandas de participación ciudadana (Canto Chac, 2012).<sup>1</sup> En palabras de Giddens, la democratización está desbordando la democracia.

Ubicados en este escenario de cambios vertiginosos y de transformaciones profundas, es indispensable exponer la conceptualización de dos categorías intrínsecas en los estudios de políticas públicas (aunque aparentemente pasen desapercibidas): participación ciudadana y deliberación.

## 7. Participación ciudadana

Se debe comprender que cuando se habla de participación ciudadana en la vida pública se hace referencia a dos modelos de democracia aparentemente contrapuestos. Estos son democracia representativa y democracia participativa. De acuerdo con David Held, el primer modelo consiste en el principio de la mayoría, mientras que el segundo se ca-

---

<sup>1</sup> Ya se han aludido los crecientes movimientos sociales con claros programas de reivindicación social en la introducción del presente trabajo.

racteriza por el derecho al autodesarrollo (citado en Canto Chac, 2012: 19). A continuación se ahondará en esta discusión.

La democracia representativa hace referencia a la concepción hegemónica de la democracia que se construyó a lo largo del siglo *xx*. Sobre este análisis conviene señalar los aportes de Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer. Ambos autores, en un trabajo titulado *Para ampliar el canon democrático* (2003), revisan sus elementos constitutivos.

De acuerdo con el trabajo enunciado, el primer elemento lo encontramos en los trabajos de Samuel P. Huntington y su idea sobre la contradicción entre movilización e institucionalización; el segundo de los elementos se puede encontrar en los trabajos del economista Downs, quien resalta las ventajas de la apatía política en un intento por justificar el abstencionismo; el tercer elemento, enunciado por Dahl, se constituye bajo la idea de una perspectiva de gobierno de representación pluralista; el cuarto elemento centró la discusión sobre los diseños electorales y cómo a través de fórmulas se podía traducir la voluntad popular en escaños; el quinto y último elemento, atendido por Norberto Bobbio, señalaba el problema de las escalas, pues el crecimiento de la población en las ciudades dificultaba el funcionamiento de la democracia.

Sobre este brillante trabajo, Juan Carlos Monedero lo resume de la siguiente manera:

Dónde queda la democracia es una pregunta incómoda: los movimientos sociales son malos para la institucionalidad, la apatía es una ventaja, los diseños electorales son más relevantes que la construcción de sentido, el pluralismo significa que las élites discutan entre ellas, somos tantos que hay que resignarse a que otros tomen por nosotros las decisiones... El cierre de este modelo es sencillo: se declara la imposibilidad de hablar de "democracia" porque no es posible llegar a un acuerdo sobre su contenido; se reduce la democracia a un procedimiento; se entrega el procedimiento a unas élites; las élites van reformulando los procedimientos con el fin de que se conviertan en meras reglas para construir mayorías políticas; los procedimientos van adquiriendo un lenguaje propio hasta que la gestión política se hace incomprensible para el ciudadano de a pie (Monedero, 2015: 111).

El segundo modelo de democracia hace referencia a las experiencias de participación local que surgieron en América Latina como resultado del proceso democratizador de finales del Siglo *xx*. Estas experiencias fueron analizadas por diversos organismos multilaterales y más tarde se fueron multiplicando por todo el mundo (Marie-Hélène Bacqué *et al.*, citada en Canto Chac, 2012: 111).

El propósito de estas experiencias participativas a nivel local surge como resultado del cuestionamiento sobre la idea hegemónica de democracia. ¿Es posible democratizar la democracia?, ¿se pueden superar los elementos constitutivos que vaciaron el contenido de la democracia?, ¿los ciudadanos pueden incidir en las decisiones gubernamentales?, ¿es posible la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas?

En estas experiencias de participación local se fueron delineado diversos y numerosos dispositivos de incidencia ciudadana en los gobiernos locales, por nombrar algunos: el referéndum, los consejos de barrio, los fondos de barrio, los presupuestos participativos, el desarrollo comunitario, los círculos ciudadanos, etcétera.

De acuerdo con Canto, la democracia participativa se caracteriza por

...el derecho igual a todos al autodesarrollo que solo puede alcanzarse en una sociedad participativa, que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación por

los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno, con participación de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local, la reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos de éstos directamente responsables ante sus afiliados, y mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas (2012: 19-20).

En estos dos modelos de democracia aparentemente contrapuestos, se vuelve imperativo la conceptualización de la participación ciudadana como categoría articuladora entre ambos modelos. Esto es, la afirmación del primero sin negar al segundo, y viceversa.

Es decir, se debe reconocer que de la democracia representativa se pueden extraer elementos de análisis que construyan un diseño institucional que garantice la deliberación, la participación de los ciudadanos y la eficacia en la toma de decisiones, para que éstos se traduzcan en políticas públicas viables para la resolución de problemas públicos.

Por otro lado, se debe mantener el imperativo y contenido crítico que nos proporciona la democracia participativa, además del reconocimiento a la otredad y el respeto por sus más diversas formas de organización social.

La participación ciudadana permite un diálogo entre ambos modelos e intenta construir nuevas formas de relación entre gobernantes y gobernados; un diálogo renovado entre movilización e institucionalización.

De acuerdo con Ziccardi (2007), la participación ciudadana tiene implicación respecto a tres funciones: a) otorgar legitimidad y capacidad de generar consensos en el gobierno democrático; b) poseer un valor pedagógico y ser un escalón en la construcción de una cultura democrática y; c) contribuir a hacer más eficaces la decisión y la gestión pública. En esencia, todas estas funciones están vinculadas con mejorar la calidad de la democracia.

En este sentido, se entiende la participación ciudadana como una relación activa entre el ciudadano y el Estado, pues es precisamente a través de esta relación activa que se da el ejercicio de las garantías individuales y de los derechos sociales establecidos en el marco jurídico de la nación (Álvarez y Castro, 1999: 8).

Para Canto, la participación ciudadana se puede ubicar en diversos niveles: a) la información. Esta tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes y proyectos del sector gubernamental; b) la consulta, que se da cuando a través de diversos medios se pide a los ciudadanos emitir una opinión sobre alguna decisión gubernamental; c) la decisión, que consiste no solo en consultar la opinión de los ciudadanos, sino que esta se vuelve obligatoria para quien realiza la consulta; d) la delegación, que consiste en otorgar a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto; e) la asociación, en donde se implica la contratación de privados u organizaciones de la sociedad civil para la realización de programas o políticas; y f) el control, que consiste en supervisar el desempeño gubernamental por parte de la ciudadanía (2012: 29).

Finalmente, se puede inferir que la participación ciudadana es un elemento intrínseco a las políticas públicas que alude a una democratización de la vida política. La democracia participativa es una de las tendencias en boga a nivel mundial. El régimen democrático no se puede reducir a un proceso electoral en donde el ciudadano solo participa para elegir cada tres o seis años a sus representantes gubernamentales. La participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas implica que la propia ciudadanía se involucre, decida,

intervenga y delibere sobre lo que hay que hacer o sobre las decisiones que el gobierno deba tomar. Sin participación ciudadana en las políticas públicas no hay democracia.

Pensar en los instrumentos institucionales para estimular la participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas, y sobre todo como una tendencia a fortalecer la democracia en México, será el gran reto del siglo **XXI**.

## 8. Deliberación

Anteriormente se señaló que en el análisis del ciclo de política pública era fundamental la definición y delimitación del problema público durante la etapa de gestación. Para definir y delimitar una demanda social como problema público, este debe andar por un proceso profundo de deliberación en el que intervengan los sujetos involucrados (organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, medios de comunicación).

La transición de una demanda social hacia la delimitación de un problema público depende en gran medida de la deliberación. Si durante el proceso de deliberación la demanda social adquiere fuerza, entonces esta se incorpora a la agenda de gobierno en donde se plasma el conjunto de prioridades que un gobierno plantea cumplir durante su mandato. Aquí se encuentra la importancia de pensar en estos procesos deliberativos para la formulación de políticas públicas.

De acuerdo con la Real Academia Española, por deliberación se entiende “considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos” (consultado en línea el 25 de julio de 2017). Deliberar en público es invocar el diálogo de manera abierta, exponer razones y debatirlas, escuchando otros puntos de vista; sobre todo, se trata de considerar y respetar al otro, quien durante este proceso de deliberación será nuestro interlocutor.

Raúl Trejo Delarbre indica que para deliberar se requiere interés, esmero, tiempo y cierta dedicación, señalando que a diferencia de lo que se cree, esto no debe ser sinónimo de una actividad agresiva ni penderciera (2015).

Para Majone (1997), la política pública está hecha de palabras y por lo tanto la argumentación es esencial durante todo el proceso de formulación de políticas.

Se debe reconocer que en toda organización, ya sea pública o privada, siempre existirá cierta tensión entre sujetos, bloques o símbolos que representan una percepción contrapuesta. Esta tensión se refiere a lo que Juan Carlos Monedero (2011) llama *conflicto*, y este ha estado presente en nuestras civilizaciones desde hace milenios.

En las sociedades formalmente democráticas, a diferencia de las dictaduras, la resolución de los conflictos se da a través de un proceso de diálogo en el que intervienen los sujetos involucrados. Este proceso se inicia con la expresión de preocupaciones generales y termina en decisiones concretas. Por ello es preciso reconocer que existen ciertas etapas durante la deliberación. De acuerdo con Ernest Barker (citado en Majone, 1997):

Cada etapa de la deliberación tiene su propia función y su propio órgano. Las partes exponen problemas y formulan soluciones; el electorado analiza programas y candidatos, y se expresa mayoritariamente en favor de uno de ellos; la mayoría legislativa traduce los programas en leyes, en un debate constante con la oposición; por último, la discusión se traslada al jefe del Ejecutivo y el gabinete, donde se traduce en políticas específicas. Cada una de las etapas y cada uno de los órganos de la deliberación pública es independiente, pero solo dentro de los límites del proceso y como parte de éste: “lo que es libre y soberano es todo el proceso de discusión (Barker: 3).

La deliberación es un elemento enriquecedor para la toma de decisiones gubernamental y sobre todo para la formulación de políticas públicas, porque este ejercicio incorpora la discusión de experiencias, argumentos, narrativas y puntos de vista que de otro modo, en gobiernos totalitarios o autoritarios, no sería posible.

Sin embargo, es menester reconocer que este elemento enriquecedor e intrínseco en la formulación de políticas requiere ser encauzado mediante la ayuda de ciertos procesos, instituciones y reglas deliberativas claras, de modo que coadyuven al fortalecimiento de nuestra democracia.

Pensar en formas que puedan encauzar la deliberación en la formulación de políticas públicas sin que necesariamente se agote o se inhiba su elemento enriquecedor, requiere de esfuerzos imaginativos e innovadores en este inicio de siglo **XXI**. Sin deliberación y participación ciudadana en la formulación de políticas públicas no hay democracia.

## 9. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se ha hecho un breve análisis acerca del contexto sociohistórico en el que surge la Ciencia de Políticas, la conceptualización de política pública, y se ha descrito cada una de las etapas que configuran el ciclo de políticas.

Además, se ha presentado la conceptualización sobre la categoría de deliberación y participación ciudadana con la finalidad de proponerlos como dos elementos intrínsecos en el ciclo de políticas públicas para coadyuvar en el fortalecimiento de la democracia en nuestras sociedades modernas.

Es indispensable que en este inicio de siglo **XXI**, característico de un evidente proceso de cambio social debido a la crisis del capital financiero y la irrupción de los movimientos sociales en el escenario político, se vuelva sobre el estudio de la disciplina de políticas públicas.

Dos elementos se encuentran en boga tras el proceso democratizador en América Latina: la participación ciudadana y la deliberación. Si se aspira a que la democracia se convierta en el eje rector de nuestras sociedades modernas, habrá que pensar desde diferentes ángulos y marcos conceptuales, de tal forma que en este ejercicio se permita resignificar la deliberación y la participación.

## Fuentes de información

- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Antologías de política pública. La implementación de las políticas*. Tomo IV. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2013). *Antologías de política pública. El estudio de las políticas públicas*. Tomo I (3.ª edición; 3.ª reimpresión). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1992). *Estudio introductorio. El estudio de las políticas públicas*, (1.ª Antología, 1.ª edición.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Canto Chac, M. (2012). *Participación ciudadana en las políticas públicas* (2.ª reimpresión). México: Siglo **XXI** editores.
- Canto Chac, M. (1996). *Introducción a las políticas públicas, diploma nacional en política pública y gobierno local*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, D. F.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2010). *Gestión pública y el ciclo de política pública*. Colombia: consultado en línea el 5 de julio de 2017. Fuente electrónica: [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/40505/Gestion\\_publica.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/40505/Gestion_publica.pdf)

- De Sousa Santos, B. y Avritzer, L. (2003). *Para ampliar el canon democrático*. Brasil: consultado en línea el 20 de julio de 2017. Fuente electrónica: <http://www.eurozine.com/para-ampliar-el-canon-democratico/>
- Dror, Y. (1989). *Public policy making re-examined*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Dye, Thomas R. (2008): *Understanding Public Policies*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Franco Corzo, J. (2017). *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables* (3.ª edición). México: IEXE editorial.
- Kostka Fernández, E. (2017). Políticas públicas. En Román Reyes (dir.): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*. Tomo 1/2/3/4, Ed. Plaza y Valdés: Madrid-México 2009 (consultado en línea el 15 de julio de 2017): [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas\\_publicas\\_b.htm](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm)
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultural Económica.
- Monedero, J. (2011). *El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión* (2.ª edición). España: Fondo de Cultura Económica de España.
- Monedero, J. (2015). *Curso urgente de política para gente decente*. México: Paidós.
- Olavarría Gambi, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Chile: Instituto de Asuntos Públicos. Departamento de Gobierno y Gestión Pública.
- Real Academia Española (2017). *Deliberar*. Consultado en línea el 25 de julio de 2017: <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=C7FSCvp|C7Hw43j>
- Rodríguez Escobedo, J. (2014). *Políticas públicas. Un estudio de casos* (2.ª edición). México: Plaza y Valdés Editores.
- Roth Dubel, A. (1999). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora.
- Salazar Vargas, C. (1995). *Las políticas públicas*. Colombia: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas.
- Salazar Vargas, C. (2017). *60 definiciones de política pública*. Consultado en línea el 27 de julio de 2017: <http://carlosalazarvargas.org/index.php/2017/02/22/60-definiciones-politica-publica-usted-masson-bienvenidas/>
- Trejo Delarbre, R. (2015). *Alegato por la deliberación pública*. México: Ediciones Cal y Arena.
- Ziccardi, A. (2007). *Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local*. En José Luis Calva (coord.), *Democracia y gobernabilidad*. Colección Agenda para el desarrollo, vol. 15, México: Miguel Ángel Porrúa.

# La frontera sur de México y el nuevo rostro de la migración en la región del norte y centro de América\*

## *The southern border of Mexico and the new face of migration in the region of North and Central America*

María de Lourdes Rosas López\*\*

### SUMARIO

1. La región migratoria del norte y centro de América. Características y enfoque analítico / 2. Las estrategias de los transmigrantes y el manejo de la migración en México / 3. Los albergues que prestan servicios a los transmigrantes / 4. Los retos para los gobiernos

### RESUMEN

La región migratoria del norte y centro de América está conformada por Estados Unidos, México, Guatemala, El Salvador y Honduras. El rostro tradicional de la migración durante los siglos XIX y XX fue modelado por un destino privilegiado: Estados Unidos y el resto de los países se constituyeron como expulsores de su población. Hacia fines del siglo XX, México

es país de tránsito. Mediante entrevistas a encargados de albergues establecidos en la frontera sur de México, esta investigación intenta contestar a preguntas sobre el futuro regional y las acciones individuales y concertadas de los gobiernos.

### PALABRAS CLAVE

Migración, Frontera sur de México, Centroamérica.

### ABSTRACT

The migratory region of northern and central America is made up of the United States, Mexico, Guatemala, El Salvador and Honduras. The traditional face of migration during the nineteenth and twentieth centuries was shaped by a privileged destiny: the United States and the rest of the countries were constituted as expellers of their population. Towards the end of the 20<sup>th</sup> century Mexico is a transit

country. Through interviews with people in charge of established shelters in the southern border of Mexico, this research tries to answer questions about the regional future and the individual and concerted actions of the governments.

### KEYWORDS

Migration, Southern border of Mexico, Central America.

Aceptado el 28 de febrero de 2018. Recibido el 8 de enero de 2018.

\* Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (Amecip), organizado en colaboración con la Universidad de Quintana Roo, en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, los días 13, 14, 15 y 16 de septiembre de 2017.

\*\* Profesora Investigadora de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.

# 1. La región migratoria del norte y centro de América.

## Características y enfoque analítico

La región migratoria del Norte y Centro de América está integrada por Estados Unidos, México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Nuestra propuesta de interés en la migración como un asunto regional objeto de políticas regionales es considerar los países de origen, los de tránsito, destino y retorno, así como las fronteras que cruzan los migrantes para llegar a su destino. Esta región se caracteriza porque el país de destino privilegiado por los migrantes es Estados Unidos; los demás países son de origen y pueden ser de tránsito y retorno. El país de tránsito más peligroso es México y las fronteras que constituyen mayor peligro son la frontera sur de México y la frontera sur de Estados Unidos.

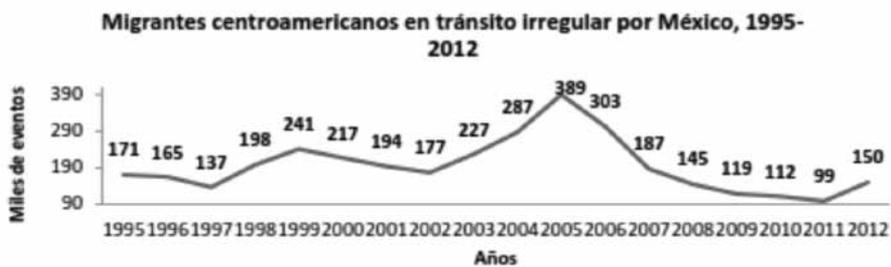
La tradición migratoria de México marca sus orígenes en el siglo XIX, con el Tratado de Guadalupe Hidalgo firmado en 1848, en el que se estableció que México cedería a Estados Unidos más de la mitad de su territorio (Durand, Jorge y Douglas S. Massey, 2003). Desde entonces, los movimientos de mexicanos a Estados Unidos han continuado. Debido a la tradición migratoria mexicana, el manejo de la migración internacional en la región durante mucho tiempo se enfocó en los flujos de mexicanos a Estados Unidos. La migración centroamericana a Estados Unidos encuentra sus orígenes en las décadas de los años 1960 y 1970, durante las guerras civiles que libraron, posteriores a las cuales podemos ver la migración económica en ascenso hacia Estados Unidos (Alba, Francisco y Manuel Ángel Castillo, 2012).

La transmigración es la migración de tránsito irregular o no documentada (Martínez, Graciela, Salvador David Cobo y Juan Carlos Narváez, 2015), que en esta región está compuesta principalmente por los flujos de centroamericanos (en mayor proporción, procedentes de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua)<sup>1</sup> que tienen como propósito llegar a Estados Unidos y que pasan a través del territorio mexicano. Lo más común para el tránsito es internarse en territorio mexicano a través de su frontera sur y, en su recorrido hacia la frontera sur de Estados Unidos, emplear varios tipos de transporte. Abordar el tren de carga para iniciar el tránsito apenas habiendo cruzado la frontera sur de México era el recurso más empleado hasta antes de julio de 2014.

La transmigración centroamericana inició en la década de 1980 (Martínez, Graciela, Salvador David Cobo y Juan Carlos Narváez, 2015) y cobró importancia en la década siguiente (Rodríguez, Berumen y Ramos, 2011). Rodríguez y colaboradores estimaron el volumen de esta migración, de 1995 a 2012, por la integración de la población asegurada por la autoridad migratoria de México, por la detenida por U.S. Border Patrol y por la que pasó a través de México y ya se encuentra en Estados Unidos (Rodríguez, Berumen y Ramos, 2011; Martínez, Cobo y Narváez, 2015). Enseguida podemos observar su evolución:

---

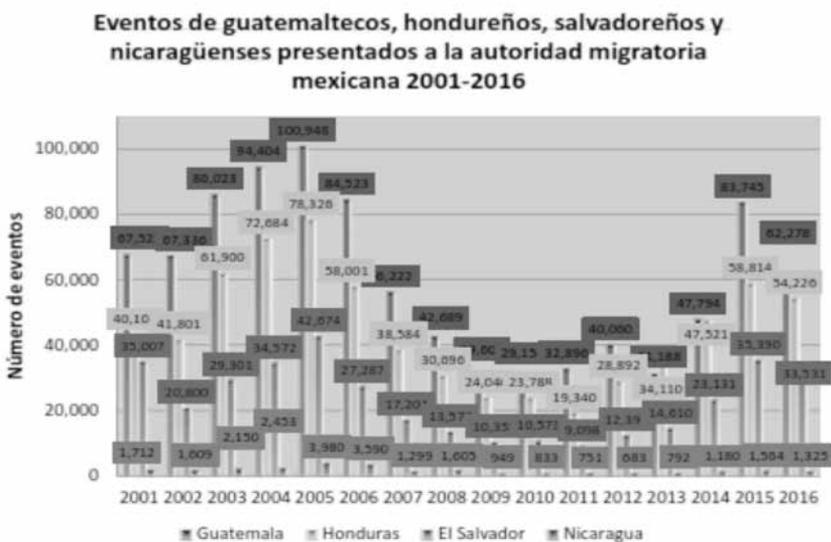
<sup>1</sup> Los migrantes de estas nacionalidades representan aproximadamente un 95 % del total de esta migración, según las estadísticas disponibles del Instituto Nacional de Migración de México (Martínez, Cobo y Narváez, 2015; Rodríguez, Berumen y Ramos, 2011).



Fuente: Gobierno de la República. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado el 30 de Julio de 2016, de Programa Especial de Migración 2014-2018: file:///C:/Users/Lourdes%20Rosas/Documents/NYU/Programa%20Especial%20de%20Migraci%C3%B3n%20M%C3%A9xico%202014.pdf

Desde antes de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, México fue impulsado por sus futuros socios comerciales para detener los movimientos migratorios de la región hacia Estados Unidos (Alba y Castillo, 2012).

En la gráfica que vemos enseguida se observa la población asegurada por autoridades mexicanas en su tránsito por México, destacando un descenso en 2006, crecimiento de 2011 a 2015 y descenso en 2016.



Fuente: Elaboración con información de SEGOB-Unidad de Política Migratoria. (2001-2015). Boletines Estadísticos. Recuperado el 25 de Julio de 2017, de [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Boletines\\_Estadisticos](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos).

Para el abordaje de la migración y en este caso específico de la transmigración, cuyo manejo urge,<sup>2</sup> proponemos una perspectiva regional.

El enfoque de región migratoria considera que los países que pertenecen a una determinada región son aquellos que experimentan las consecuencias de:

- a) las decisiones en materia de migración tomadas por al menos uno de los países que la conforman y

<sup>2</sup> Rodríguez, Berumen y Ramos, investigadores del Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración de México, afirman que esta migración es “el reto principal para la política migratoria” mexicana (Rodríguez, Berumen y Ramos, 2011, p. 8).

- b) los efectos producidos en algún país por cualquier tipo de factores internos o externos, que impactan sus movimientos migratorios.

Así, por ejemplo, *Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act of 1996*, al expandir las categorías de deportación, tuvo como consecuencia el retorno de miembros de las pandillas más peligrosas de centroamericanos (Mara Salvatrucha 13 y Barrio 18) establecidas en Los Ángeles a sus países de origen. Estas pandillas se habían formado en Los Ángeles por migrantes que habían participado en las guerras civiles de Centroamérica, como reacción a otras pandillas locales, proporcionando a sus miembros protección, aunque degeneraron en crímenes, asesinatos, extorsiones, distribución de drogas, prostitución, etcétera (Dudley, 2012). Al ser deportados a Centroamérica, reestructuraron las pandillas, adoptando características transnacionales, reclutando a la población joven y volviéndose una amenaza tal que ahora forman parte de la violencia estructural considerada como causa de la emigración centroamericana.

La posición que tienen cada país y sus fronteras en la región migratoria impacta los movimientos migratorios regionales, influidos por:

- a) las decisiones de los sujetos que migran y sus núcleos familiares y sociales, así como sus diferentes recursos;
- b) las características de mayor o menor vulnerabilidad de la sociedad de origen de los migrantes;
- c) los contextos transmigratorios: de violencia, de vulnerabilidad social, de crimen organizado (regional, nacional o transnacional), de percepciones de la población y de la opinión pública;
- d) las características de las rutas transmigratorias; y
- e) las políticas migratorias implementadas.

## 2. Las estrategias de los transmigrantes y el manejo de la migración en México

El viaje a Estados Unidos suele realizarse por tierra. El medio de transporte más usado era el tren de carga conocido como “la Bestia” (junto con otros transportes terrestres, incluso caminar el territorio) hasta antes del 7 de julio de 2014, fecha que inicia la implementación del Plan Frontera Sur en México.

Las condiciones de vulnerabilidad de la transmigración y los ataques por grupos delincuenciales y de todo tipo de policías mexicanos, eran conocidos, así como las rutas de transmigración que se trazaban teniendo como eje el recorrido del tren de carga, que era medio de transporte, ruta, sendero, estrategia transmigratoria.

La puesta en marcha del Plan Frontera Sur, al desplegar guardias en la frontera sur de México e impedir el abordaje en las estaciones ferroviarias donde empieza su recorrido el tren (Tapachula, Chiapas y Tenosique, Tabasco) e incluso en estaciones siguientes, modificó las estrategias de los transmigrantes, de las que podemos decir (Red de Albergues de la Diócesis de Puebla, 2015):

- a) Usan rutas más peligrosas para no ser atrapados, lo que deriva en incremento en su vulnerabilidad e impacto en su seguridad.
- b) Recurren a estrategias para financiar su viaje durante la transmigración, tales como pedir dinero o comida (los vemos en nuestras ciudades, situación que no era co-

mún). Antes de 2014, al usar fundamentalmente “la Bestia”, recurrían a los albergues ubicados cerca de las estaciones migratorias, en los que podían encontrar alimento, hospedaje, ropa, y en ocasiones, servicios de apoyo a su salud.

c) Deciden solicitar la condición de refugiados.

Después de tres años de funcionamiento del Plan Frontera Sur, los eventos de extranjeros centroamericanos presentados ante la autoridad migratoria y devueltos por la autoridad migratoria a su país de origen han descendido a partir de 2015, como lo podemos ver en los gráficos que se presentan a continuación:



Fuente: Elaboración con información de SEGOB-Unidad de Política Migratoria. (2001-2015). Boletines Estadísticos. Recuperado el 25 de Julio de 2017, de [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Boletines\\_Estadísticos](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadísticos).



Fuente: Elaboración con información de SEGOB-Unidad de Política Migratoria. (2001-2015). Boletines Estadísticos. Recuperado el 25 de Julio de 2017, de [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Boletines\\_Estadísticos](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadísticos).

Los eventos de salvadoreños, guatemaltecos y hondureños presentados a las autoridades migratorias mexicanas y no sujetos a devolución a su país de origen en 2016 fueron apenas de 2 % y en 2017, de 4 %; es decir, una parte mínima se ha beneficiado de las condiciones de refugiados.

### 3. Los albergues que prestan servicios a los transmigrantes

En el proyecto de investigación que nos ocupa entrevistamos a los responsables de siete albergues que se encuentran en la frontera sur de México: cinco en Chiapas y dos en Tabasco. En el cuadro que se presenta a continuación se ve el nombre del albergue, el estado y la ciudad en la que se localiza y el responsable que nos dio la entrevista:

**Shelters on the Southern Border**

Shelter	State	City	Responsable
Albergue Temporal de Menores y varones Migrantes	Chiapas	Tapachula	Lic. Giaydi Gutiérrez Ríos
Centro de Atención a niñas, niños y jóvenes migrantes "Centro de día"	Chiapas	Tapachula	Sra. Ana Berta Luján
Albergue Belén, Casa del Migrante Escalabrini	Chiapas	Tapachula	Padre Flor María Rigoni
Albergue San Rafael	Chiapas	Frontera Comalapa	Lic. Alejandro Contreras
Casa del migrante "Hogar de la misericordia"	Chiapas	Arriaga	Elias Camacho Clemente
Casa del Caminante Itatic	Tabasco	Palenque	Lic. Brenda Hernández
La 72	Tabasco	Tenosique	Mtro. Ramón Marquéz

**Fuente:** Rosas López, M. d. (29 de junio de 2017). Presentation The southern border of Mexico and the new face of the migration of the North and Central America. "Prevention across the spectrum" conference, organized by Behavioral Health Solutions of South Tex. South Padre Island, Texas, United States.

Los cambios de la transmigración en la frontera sur de México reportados por los encargados de los albergues son los siguientes:

- Disminución del número de centroamericanos que cruza territorio nacional, sobre todo en 2017, dato que pudimos corroborar en los dos gráficos anteriores.
- Los transmigrantes solicitan a los albergues apoyo para solicitar la condición de refugiados y lo están proporcionando.
- Es mínimo el número de extranjeros que obtiene la condición de refugiados.

Es decir, México está funcionando como barrera para la migración que tiene como propósito llegar a Estados Unidos cruzando la frontera sur de nuestra patria y transitando nuestro territorio.

### 4. Los retos para los gobiernos

Las políticas en la región para reducir la migración que se dirige a Estados Unidos se basan en dos acciones: 1) contenerla en México, sobre todo en el sur del territorio nacional; y 2) detonar empleo en los países de origen, según lo declararon las autoridades de estas naciones y Estados Unidos el 15 y 16 de junio en la reunión "Their success is our security", realizada en Miami, Florida. Estas políticas solo detendrán la migración, como lo afirma

Clemens (2014) si consiguen incrementar el ingreso en los países de origen a tal punto que iguale al de la clase media alta, lo que es muy difícil en Guatemala, El Salvador y Honduras por las condiciones de pobreza y vulnerabilidad social y violencia estructural.

Debido a las repercusiones regionales derivadas de las decisiones para controlar la transmigración, la pregunta que nos hacemos es ¿por cuánto tiempo se contendrá la migración?, ¿hacia dónde se dirigirá?, ¿México será destino de los migrantes centroamericanos?, ¿está preparado México para generar fuentes de empleo para esta población?, ¿por cuánto tiempo se quedarán en México para retomar su propósito de llegar a Estados Unidos?

Estados Unidos, México, Guatemala, El Salvador y Honduras forman parte de una región migratoria que requiere un manejo responsable, pues las diásporas han contribuido a la riqueza de los lugares donde se asientan.

## Fuentes consultadas:

Alba, Francisco y Manuel Ángel Castillo. (Octubre de 2012). New approaches to migration management in Mexico and Central America. Recuperado el 1 de julio de 2016, de Migration Policy Institute: <http://www.migrationpolicy.org/research/RMSG-Mexico-CentAm-migration-management>

Analysis, G. M. (2016). *Fatal journeys*. Volume 2. Identification and tracing of dead and missing migrants. Recuperado el 3 de septiembre de 2016, de [http://publications.iom.int/system/files/fataljourneys\\_vol2.pdf](http://publications.iom.int/system/files/fataljourneys_vol2.pdf)

Casillas R., R. (2006). Una vida discreta, fugaz y anónima; los transmigrantes centroamericanos en México. Recuperado el 5 de septiembre de 2016, de Centro de Documentación sobre Migraciones para América Latina, Organización Internacional para las Migraciones: <http://cimal.iom.int/es/authors/rodolfo-casillas-r>

Clemens, M. A. (Octubre de 2014). Does development reduce migration? Discussion paper No. 8592. Bonn, Germany: Center for Global Development, NYU Financial Access Initiative and IZA.

Dudley, S. (Noviembre de 2012). Transnational crime in Mexico and Central America: Its evolution and role in international migration. Recuperado el 1 de julio de 2016, de Migration Policy Institute: <http://www.migrationpolicy.org/research/RMSG-CentAm-transnational-crime>

Durand, Jorge y Douglas S. Massey (2003). Clandestinos. Obtenido de Mexican Migration Project: <http://mmp.opr.princeton.edu/databases/pdf/Clandestinos.pdf>

Estadísticos, B. (s.f.). Recuperado el 8 de agosto de 2017, de [www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Extranjeros](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros)

García, E. (21 de noviembre de 2015). Solalinde inaugura albergue para migrantes en Huajuapán. Recuperado el 4 de julio de 2016, de *Tiempo de Oaxaca* en Línea: <http://www.tiempoenlinea.com.mx/index.php/oaxaca/57116-solalinde-inaugura-albergue-para-migrantes-en-huajuapán>

Gobierno de la República (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado el 30 de julio de 2016, de Programa Especial de Migración 2014-2018: <file:///C:/Users/Lourdes%20Rosas/Documents/NYU/Programa%20Especial%20de%20Migraci%C3%B3n%20M%C3%A9xico%202014.pdf>

ITAM (Junio de 2014). Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: Diagnóstico y recomendaciones. Hacia una visión integral, regional y de responsabilidad compartida. México.

- Martínez, Graciela, Salvador David Cobo y Juan Carlos Narváez (2015). Trazando rutas de la migración de tránsito irregular o no documentada por México. *Perfiles Latinoamericanos*, 127-155.
- Meyer, Peter J. y Clare Ribando Seelke. (17 de diciembre de 2015). Central American Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress. Recuperado el 20 de julio de 2016, de Congressional Research Service: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41731.pdf>
- Meyer, Peter J., Clare Ribando Seelke, Maureen Taft-Morales y Rhoda Margesson (10 de febrero de 2015). Unaccompanied children from Central America: Foreign Policy Considerations. Recuperado el 20 de marzo de 2016, de Congressional Research Service: <https://fas.org/sgp/crs/homesec/R43702.pdf>
- Migration Policy Institute (s.f.). Largest U.S. Immigrant Groups over Time, 1960-Present. Recuperado el 14 de septiembre de 2016, de <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/us-immigration-trends#source>
- Migration Policy Institute. (s.f.). Legal Immigration to the United States, 1820-Present. Recuperado el 14 de septiembre de 2016, de <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/us-immigration-trends#history>
- Migration Policy Institute (s.f.). Top ten largest U.S. immigrant groups, 2014. Recuperado el 17 de septiembre de 2016, de <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/unauthorized-immigrant-populations-country-and-region-top-state-and-county>
- MPI Data Hub. Migration Facts, Stats, and Maps. (2015). United States. Immigrant population by country of birth, 2000-present. Recuperado el 15 de septiembre de 2016, de <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/immigrants-countries-birth-over-time?width=1000&height=850&iframe=true>
- Red de Albergues de la Diócesis de Puebla (19 de marzo de 2015). Informe de la Reunión de encargados de albergues de la diócesis de Puebla. Puebla, México.
- Rodríguez Chávez, Ernesto, Salvador Berumen Sandoval y Luis Felipe Ramos Martínez. (2011). Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales. *Apuntes sobre Migración*, 1-8.
- Rodríguez, E. (2013). Estimado de migrantes centroamericanos de tránsito irregular por México 1995-2012. México.
- Rosas López, M. d. (29 de June de 2017). Presentation The southern border of Mexico and the new face of the migration of the North and Central America. "Prevention Across the Spectrum" Conference, organized by Behavioral Health Solutions of South Tex. South Padre Island, Texas, United States.
- Rosas López, María de Lourdes y Mora Rivera, José Jorge. (Julio de 2015). Los menores migrantes. Puebla, Puebla, México.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Diario Oficial de la Federación. (23 de agosto de 2016). Resolución que contiene la Declaratoria de rescate de la Concesión otorgada en favor de Compañía de Ferrocarriles Chiapas-Mayab, S.A. de C.V. México, México.
- Segob-Unidad de Política Migratoria (2001-2015). *Boletines Estadísticos*. Recuperado el 25 de julio de 2016, de [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Boletines\\_Estadisticos](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos)
- The White House President Barack Obama (s.f.). Earned citizenship. Recuperado el 16 de Septiembre de 2016, de Taking Action on Immigration: <https://www.whitehouse.gov/issues/immigration/earned-citizenship>

U.S. Department of Homeland Security (2016). 2014 *Yearbook of Immigration Statistics*. Washington, D.C., United States.

Unicef (Septiembre de 2016). Uprooted: the growing crisis for refugee and migrant children. Recuperado el 15 de septiembre de 2016, de file:///C:/Users/Lourdes%20Rosas/Documents/NYU/Art%20to%20Health%20Affairs/Uprooted\_growing\_crisis\_for\_refugee\_and\_migrant\_children.pdf



# La cooperación internacional de los gobiernos no centrales como herramienta de desarrollo local: el caso de Zapopan 2012-2015\*

## *International Cooperation of non central governments as a tool for local development: the case of Zapopan*

Ana Karina Sánchez Cervantes\*\*

### SUMARIO

1. Introducción / 2. Teoría de las relaciones internacionales y cooperación internacional / 3. Cooperación internacional de los gobiernos no centrales / 4. Desarrollo Local / 5. Metodología y hallazgos / 6. Conclusiones.

### RESUMEN

Los gobiernos locales, entendidos como unidades territoriales subnacionales o también conocidos como gobiernos no centrales se han convertido en actores de la cooperación internacional debido a la necesidad de gestionar y administrar el desarrollo de las localidades. Para analizar la ejecución de estos conceptos en los municipios de Jalisco se realizó una revisión electrónica de las páginas gubernamentales, además de tramitar solicitudes de información vía las oficinas de transparencia municipales. Son tres los municipios que arrojan información relevante: Guadalajara, Zapopan y Tonalá, ya que es-

tos mantienen una actividad internacional constante. Sin embargo, durante las administraciones 2012-2015 el municipio de Zapopan tuvo mayor internacionalización. Es decir, se pretende demostrar que la internacionalización de los gobiernos locales no es parte de su agenda y por lo tanto la cooperación internacional de los gobiernos no centrales se convierte en una herramienta desaprovechada que puede promover el desarrollo.

### PALABRAS CLAVE

Cooperación Internacional, Gobierno, desarrollo local.

### ABSTRACT

Local governments, understood as sub-national territorial units or also known as non-central governments, have become actors of international cooperation; due to the need to negotiate and manage the development of the localities. To analyze

the execution of these concepts in the municipalities of Jalisco, an electronic review of the government pages was carried out, in addition to processing requests for information via the municipal transparency offices. There are three municipalities

\* Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (Amecip), organizado en colaboración con la Universidad de Quintana Roo, en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, los días 13, 14, 15 y 16 de septiembre de 2017.

\*\* Estudiante de la maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Universidad de Guadalajara.

that provide relevant information: Guadalajara, Zapopan and Tonalá, since they maintain a constant international activity. However, during the 2012-2015 administrations, the municipality of Zapopan had a greater internationalization. It is intended to demonstrate that the internationalization of local governments is not part of

their agenda and therefore the international cooperation of non-central governments becomes an untapped tool that can promote development.

#### **KEYWORDS**

International Cooperation, government, local development.

Recibido el 13 de diciembre de 2017. Aceptado el 23 de enero de 2018.

## **1. Introducción**

La finalidad del presente trabajo es evidenciar la falta de planes, programas y políticas públicas municipales que generen una mejor práctica de la paradiplomacia. Es decir, se pretende demostrar que la internacionalización de los gobiernos locales no es parte de la agenda principal de estos y por lo tanto la cooperación internacional de los gobiernos no centrales se convierte en una herramienta desaprovechada que podría coadyuvar el desarrollo de las localidades.

Cabe mencionar que la cooperación internacional ha sido estudiada desde las diferentes teorías de las relaciones internacionales; por lo tanto, en la primera parte de este documento se hace un acercamiento a la teoría realista y a la teoría de la interdependencia para tratar de explicar dicho concepto.

Además de ello, se realiza la revisión de una de las categorizaciones de la cooperación internacional, llamada cooperación descentralizada, cooperación internacional de gobiernos no centrales, diplomacia alternativa, etcétera. Lo mismo hacemos con el concepto de desarrollo local, lo cual lleva a concluir el apartado exponiendo de qué manera este último concepto puede ser influido por la cooperación descentralizada.

Posteriormente se muestra la metodología realizada para la investigación en un apartado donde se exponen y justifican los razonamientos que llevaron a enfocar el presente trabajo en el municipio de Zapopan, Jalisco y durante el periodo 2012-2015. Finalizamos con el análisis de los resultados y hallazgos.

## **2. Teoría de las relaciones internacionales y la cooperación internacional**

Los gobiernos locales,<sup>1</sup> entendidos como unidades territoriales subnacionales o también conocidos como gobiernos no centrales, se han convertido en actores de la cooperación internacional debido a la necesidad de gestionar y administrar el desarrollo de las localidades. La cooperación internacional como parte de las relaciones internacion-

---

<sup>1</sup> Por *local* se debe entender: "municipios, regiones y/o ciudades: toda entidad que, sin importar su tamaño o categoría rural o urbana, mantenga una base representativa democrática; regiones jurídicamente conformadas. Normalmente, suponen una integración subregional de las capitales departamentales. También pueden ser clasificados como entidades territoriales: se incluye a los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios, entes administrativos, áreas metropolitanas, las corporaciones autónomas regionales y las asociaciones de municipios" (Rosales, 2007).

les se explica a través de diferentes teorías como la realista (Gilpin, 1990; Waltz, 1979) y la teoría de la interdependencia (Nye y Keohane 1998).

La cooperación internacional (ci) puede entenderse como “obrar conjuntamente con otro u otros para lograr un fin” (Martínez, 2005, p. 3049) y ha sido explorada inicialmente desde la teoría realista de las relaciones internacionales, la cual basa sus fundamentos en teóricos como Hobbes, Hegel, Morgenthau (Waltz, 2000) y posteriormente Kissinger (1998). Estos autores coinciden al estipular que la figura del Estado-Nación se comporta de manera egoísta, anárquica y bélica, además de considerar a los Estados la figura principal de la cooperación.

Para que exista armonía en la anarquía se debe ser perfectamente racional y asumir que todos los demás lo son también, es entonces cuando los Estados entran a la dinámica de la ci. Ya que estos no reconocen superior común, necesitan establecer mecanismos de coacción para lograr seguridad en el sistema internacional.

Luego, la cooperación son las acciones de individuos u organizaciones diferentes que no están en armonía preexistente: “llegan a una conformidad entre sí a través de un proceso de coordinación de políticas” (*Ibid.*, 235).

Es en estos supuestos en los que se basa el paradigma de la teoría realista, donde están sentadas las bases de la ci que, después de la Segunda Guerra Mundial, iniciaron procesos políticos y económicos a los que se les dio el nombre de “Nuevo Orden Internacional”,<sup>2</sup> lo cual generó que los países hegemónicos utilizaran a la cooperación como un instrumento de política exterior.

El mejor ejemplo de ello ha sido el papel jugado a nivel internacional por parte de Estados Unidos, que conduce su política exterior hacia la ci a través de prácticas deshonestas y poco éticas, justificadas con el argumento de expandir los valores democráticos y económicos de esta nación; o, como mejor lo argumenta Kissinger: “los Estados Unidos sirve como faro para el resto de la humanidad con sus valores democráticos; ...los valores de la nación le imponen la obligación de hacer cruzada por ellos en el mundo” (1998, p. 12).

Entre las motivaciones de la existencia de la ci a través de los mencionados instrumentos se encuentran (Petras, 2005, p. 264):

- a) formar alianzas socioeconómicas o militares, ocupación militar con alianzas internas del país ocupado, internacionalización de las empresas acogidas por los gobiernos neoliberales, alianzas contra el terrorismo a través de “créditos blandos”;<sup>3</sup>
- b) acceder a los mercados y a recursos extranjeros; el actor beneficiado son las multinacionales;
- c) mostrar buena imagen internacional; se busca la proyección publicitaria de generosidad, amistad y madurez;
- d) prevenir posibles estallidos sociales en contra de las prácticas neoliberales;
- e) integrar al sistema capitalista a países con poca predisposición.

Estas motivaciones de la ci han generado alianzas basadas en el equilibrio de poder que sirven para satisfacer intereses geoestratégicos que, durante la guerra fría, princi-

---

2 El nuevo orden internacional puede ser entendido como la creación de instituciones (GATT, ahora OMC, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial o las Naciones Unidas, en especial el Consejo de Seguridad), que sirvieron para coordinar políticas Norte-Norte y Norte-Sur, así como el orden social basado en el neoliberalismo. Para ampliar, ver Gilpin, 1990.

3 Los créditos blandos son préstamos a largo plazo y con bajas tasas de interés. Para ampliar, ver Laporte, 2005, p. 35.

palmente, acentuaron la presencia de programas de asistencia internacional que condujeron a la cooperación internacional para el desarrollo caracterizada por la consolidación de relaciones de dominación implícita, a través de transferencias de recursos de los países desarrollados hacia los periféricos.

Aunado a esto, Wallerstein, con el enfoque del “sistema mundo”, asevera que el sistema mundial capitalista se encuentra lejos de la homogeneidad en términos culturales, políticos y económicos; está caracterizado por profundas diferencias en el desarrollo cultural, acumulación del poder político y capital. Este autor concibe una división duradera del mundo en: el núcleo, semi-periferia y periferia, lo cual propicia la cooperación basada en el intercambio asimétrico (Wallerstein, 1998).

Por lo tanto, en el contexto teórico del realismo, la cooperación internacional es un “instrumento de dominación en las relaciones entre el norte y el sur que difunde un enfoque del desarrollo parcial y unilateral” (Buchelli, 2002, p. 16).

La teoría de la interdependencia compleja de Nye y Keohane (1989) plantea que existen diferentes canales de interconexión entre distintos actores internacionales. Estos teóricos reconocen que las diversas y complejas conexiones transnacionales e interdependencias entre los Estados y las sociedades han ido en aumento. Aunado a ello, mencionan que en las relaciones interestatales emergen múltiples problemas que habitualmente se considerarían política doméstica, por lo que, para estos teóricos, la distinción entre problemas internos y externos se diluye.

Al respecto, Carreón argumenta que la incorporación de nuevos temas a la agenda internacional y sus efectos es responsabilidad de todos los niveles de gobierno en un Estado, ya que

...todo actor de gobierno es responsable de la estabilidad económica y social... cualquier posible solución requiere mayores niveles de cooperación intergubernamental. La política exterior y doméstica transitan hacia su encuentro, en donde su comprensión dista mucho de un análisis a partir del realismo político y comparte más rasgos de una efectiva interdependencia (Carreón, 2007, p. 361).

Además, existen otros actores que pueden ser sujetos activos en llevar a cabo relaciones internacionales más allá de los gobiernos locales, como son las organizaciones multilaterales, los grupos religiosos, empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, etcétera.

Recapitulando, por un lado, la CI desde el realismo es considerada un instrumento de dominación, coacción y control de los Estados-Nación hegemónicos hacia los países periféricos, y por otro, la teoría de la interdependencia compleja observa que el Estado-Nación deja de ser el actor principal del concepto en cuestión; además, cuenta con una constante interacción de grupos empresariales, sociedad civil, unidades académicas, etcétera con los diferentes actores internacionales, y sus objetivos van más allá de la ejecución del poder.

Dentro de la cooperación internacional existen diferentes categorizaciones. Será en el siguiente apartado donde se describa la cooperación descentralizada. Jeffrey Sachs, en *Economía para un planeta abarrotado*, argumenta que la cooperación global, como el autor la llama, tiene que ser modernizada y generalizada, se tienen que poner en práctica soluciones razonables y de bajo costo, sistematizar la cooperación global a través de estrategias de pensamientos multidisciplinarios, de trabajos de campo eficientes y que involucren a los gobiernos locales, la sociedad civil beneficiada, al sector privado y a la

comunidad académica (Sachs, 2004, p. 387). Es a partir de esta nueva visión de la cooperación internacional que surge la cooperación descentralizada.

### 3. Cooperación internacional de los gobiernos no centrales

La cooperación descentralizada (se le nombrará *cd*), también conocida como cooperación internacional de los gobiernos no centrales, es la articulación de estrategias entre el gobierno local y una fuerte coordinación con actores internacionales que van desde gobiernos no centrales, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales.

Para Esther Ponce, por *cd* se debe entender toda aquella acción de ayuda que es llevada por agentes o instituciones, sea pública o privada, donde los receptores no forman parte de la administración central del Estado y que además no comprende aspectos de tipo militar o diplomático (Ponce, en Rosales, 2007). Este concepto se configuró como una política novedosa, distinta, que intenta huir de errores de la ayuda oficial al desarrollo, dirigida principalmente a los gobiernos centrales (Ruiz, 2006).

La *cd* tiene sus inicios con los hermanamientos que surgieron terminada la Segunda Guerra Mundial, los cuales consisten en que dos o más gobiernos locales separados por las fronteras políticas de las naciones fomenten el intercambio cultural, de experiencias y conocimiento entre distintos actores de la esfera local. Actualmente, además de los hermanamientos se generó otro tipo de cooperación de los gobiernos no centrales, llamada Acuerdos de Cooperación Específicos; estos últimos se caracterizan por tratar temas de manera puntual y con objetivos concretos.

A la cooperación de los gobiernos no centrales se le ha ligado a otros conceptos novedosos como cooperación global, paradiplomacia, diplomacia alternativa o microdiplomacia. Ahí, los factores determinantes son el gobierno local, la sociedad civil y la interdependencia y se vuelve más recurrente que las acciones basadas en el realismo.

La diplomacia alternativa, microdiplomacia, diplomacia transfronteriza o diplomacia multinivel, como también se le conoce a la paradiplomacia, viene acompañada de transformaciones de la idea clásica del papel del Estado y muestra cómo actores locales generan acciones que abren paso a formas novedosas de desarrollo (Hocking, 1993).

Al respecto, menciona Buchelli: “en algunos casos, no son las autoridades nacionales quienes tienen la capacidad de generar políticas públicas para sus ciudadanos, sino que son otros Estados, organismos multilaterales, fundaciones, activistas o autoridades locales quienes ejercen esa iniciativa” (Buchelli, 2002, p. 20).

Se concluye este apartado asumiendo que los territorios no pueden ser espectadores del desarrollo, sino protagonistas del mismo. Así, las entidades locales se convierten en sujetos de desarrollo con una clara incidencia en los problemas globales. El papel que tienen estos actores para desempeñarse internacionalmente está basado, cada vez más, en conceptos como paradiplomacia o *cd*. En el siguiente apartado se discutirá acerca de la evolución del concepto de desarrollo hasta lo que ahora conocemos como desarrollo local, y cómo este último y la cooperación de los gobiernos no centrales tendrían que ir de la mano para obtener resultados exitosos.

### 4. Desarrollo local

En este apartado se pretende discutir acerca de las diferentes interpretaciones del desarrollo local, así como describir la evolución del concepto de desarrollo. El concepto de desarrollo, en un primer momento, se refiere a alcanzar los niveles de progreso de la

sociedad capitalista industrial. Posteriormente, el desarrollo tendería a ser un concepto multidimensional donde los factores económicos dejan de ser determinantes y se comienza a valorar a la par otras dimensiones como la ambiental, social, cultural, político institucional, etc. Es así que el desarrollo local es el resultado de la evolución del proceso mismo de desarrollo.

Para profundizar en la evolución del término de desarrollo cabe mencionar que durante los setenta se generaron dos vertientes de análisis; mientras que, por un lado, la propuesta de la economía social estudiaba el bienestar de la población a través de la calidad de vida por medios de indicadores subjetivos y objetivos de las condiciones necesarias para la reproducción de los hombres. Por otro lado, se encontraba la propuesta de la economía política la cual analizaba el déficit en las condiciones materiales de la población (Rosales, 2007). Es así que las dos vertientes discutirías de manera opuesta acerca de las condiciones de marginación humana.

Posteriormente Martha Nussbaum señala las diez capacidades centrales para el funcionamiento humano basado en la igualdad de oportunidades para el desarrollo<sup>4</sup>, lo cual se convierte en un marco filosófico con una perspectiva de ética de la convivencia humana. Al respecto Rosales comenta que este enfoque es una propuesta de desarrollo de capacidades humanas, que ha contribuido a una mayor apertura acerca de la construcción de los mecanismos de participación social para promover el desarrollo; así como a la creciente consideración de elementos subjetivos (ídem). El desarrollo local se enriquece y es producto de la interacción de estos recientes debates.

Es bajo estas propuestas de análisis del desarrollo, que surgen los estudios de dicho tema pensados desde la localidad. Arocena relaciona el desarrollo local con la crisis de empleos, inflación y recesión de los años ochenta; donde las políticas neoliberales fungen como los modelos económicos a seguir. Es entonces que el concepto en cuestión nace como una visión alternativa que se le asocia al bienestar social<sup>5</sup> (Arocena, 1995).

Para Ponce el desarrollo local parte de un enfoque sistémico y multidimensional que conlleva un abanico de acciones tales como la enseñanza, la salud, la formación profesional, la atención a colectivos marginados, la creación de empleo, la producción local, la formación de los funcionarios locales, la administración de los servicios, etc. (Ponce, 2007).

Este tipo de acciones deben tener como característica su contribución para desencadenar procesos de desarrollo o fortalecer los ya existentes en un territorio en específico. Cabe mencionar que un proceso de desarrollo local está directamente relacionado con el tipo construcción societaria donde se ubica. Debe haber una articulación entre

---

4 Propone 10 capacidades centrales para el funcionamiento humano: 1) la vida, la capacidades de tener una vida humana de extensión normal; 2 salud corporal: la capacidad de tener buena salud, incluyendo la salud reproductiva; 3 integridad corporal: la capacidad de moverse libremente de un lugar a otro; 4 Sentidos, Imaginación y Pensamientos: la capacidad de utilizar los sentidos, la imaginación y la razón de manera humana; 5 Emociones, la capacidad de vincularse con cosas y personas fuera de una mismo; 6 Razón práctica: la capacidad de plantear una concepción del bien y de reflexionar críticamente de la vida propia; 7 Afiliación, dividida en: a) capacidades para vivir con hacia otros y b) capacidad de ser dignificado; 8 otras especies: la capacidad de vivir con cuidado con relación a otras especies y actividades recreativas; 10 control del propio entorno, conformado por a) lo político como la capacidad de elecciones políticas que gobiernen la propia vida y b) lo material como capacidad de tener propiedad. Para ampliar ver: Nussbaum. 2002.

5 Bienestar social entendido como: "crecimiento y cambio, se buscan objetivos que van más allá del simple crecimiento del PIB y donde toman importancia entre otros las instituciones, el capital social y la especificidad del lugar y el tiempo" Para ampliar ver: (Meier, 2002).

desarrollo y espacio. Es decir, proyectos y análisis políticos- sociales y económicos que responden a intereses locales.

Para Vachon el desarrollo local implica múltiples dimensiones no solo tangibles y económicas sino también aquellas de tipo cualitativo e intangibles, vinculados a la cultura, el proceso histórico, los factores sociales, el ambiente, el paisaje, así como los recursos etnológicos y antropológicos asociados a la interpretación del territorio como un agente activo (2001).

Mientras que para Mario Polese, observa una ausencia de análisis cuantitativos lo que provoca las deficientes formulaciones del modelo científico; ya que considera al desarrollo local un enfoque más cualitativo que cuantitativo (Polese, 1998).

Sin embargo para Lozano, pensar en desarrollo local desde el análisis cualitativo es el desafío más importante para el desarrollo local, “se debe superar el pensamiento lineal que nos orilla a obtener necesariamente una medición de tipo cuantitativo, cuando en realidad muchos de los obstáculos del desarrollo de la sociedad pueden estar en factores cualitativos” (En Rosales, 2007, p. 119).

En cuanto a los fundamentos metodológicos de la articulación global-local, comenta Albuquerque, que no se opone una o a otra; a partir del surgimiento de la globalización se ha generado una necesidad por definir a la dimensión de local. Se ha impulsado el estudio de localidades, barrios, colonias, etc. (Albuquerque, 2004).

Y en relación a la discusión de qué es lo local, señala Boisier que la escala local puede ir desde una localidad, un municipio, o región históricamente definida que implica un nivel en que los actores sociales y los problemas socio territoriales pueden ser identificados. “se espera que un territorio local sea un territorio en el cual las relaciones interpersonales, los contactos cara a cara y las tradiciones familiares y sociales sean de mayor importancia que las relaciones impersonales mimetizadas” (Boisier, 1999, p. 52).

Por otra parte, Vázquez Barquero define al desarrollo local como “un proceso, una dinámica, o política que se centra en territorios específicos, en la valorización de los recursos locales y en los esfuerzos por parte de la sociedad local, con el objetivo de mejorar su calidad de vida y el bienestar de la comunidad” (Vázquez, 1998, p. 19). Aunque cabe mencionar a Fabio Sforzi en relación a la definición de este concepto “no posee un estatus teórico reconocido, está a merced de quien lo usa” (Sforzi, 2002, p. 29).

Finalmente cabe mencionar que el desarrollo local intenta ser no solo un marco de análisis, sino también una estrategia para la gestión de políticas territoriales. Ya lo menciona Lozano “el desarrollo local presenta importantes oportunidades para dar respuesta a los desafíos de la sociedad actual” (En Rosales, 2007, p.123)

El desarrollo local desde la academia presenta entonces un doble reto; ser un instrumento de análisis y brindar elementos para la adecuada gestión de los territorios y la mejora de las políticas en pro de un desarrollo. “Teoría y práctica forman un todo indisoluble en un planteamiento de desarrollo, la teoría garantiza un marco de referencias indispensable para la definición, planificación, y evaluaciones de las acciones que se llevan a la práctica” (Lozano, 2007, p.115).

Por lo tanto, la gobernanza local entendida como la participación de la administración pública local y la sociedad civil en la toma de decisiones a través de las cuales se definen los objetivos, los instrumentos, los medios y los compromisos de los sujetos implicados en la promoción del desarrollo de un territorio; es parte indispensable para conformación de estrategias de desarrollo local (Mayntz, 2000).

Es así que debido a las nuevas responsabilidades asignadas a los gobiernos locales se han tenido que generar innovadores esquemas de cooperación con sus contrapartes

extranjeras, luego entonces, la cooperación internacional se ha convertido en una herramienta de los municipios frente a los procesos de integración y globalización; además de ser una herramienta para actuar frente a las demandas económicas- sociales de sus ciudadanos.

El desarrollo local nos lleva necesariamente a pensar e instrumentar el desarrollo de acuerdo con las especificaciones y racionalidades particulares del espacio territorial (Ídem). Mientras que la cooperación internacional es cada vez más dirigida a dar respuesta a las diferentes problemáticas territoriales desde los conceptos del desarrollo sustentable, el etnodesarrollo, el desarrollo urbano, la equidad de género y el desarrollo local.

Es así que la CD insta a los actores del desarrollo local a participar en la asociación, apropiación y rendición de cuentas de las actividades para el desarrollo. Este nuevo enfoque de cooperación, caracterizado por la descentralización de iniciativas y la incorporación de una amplia gama de nuevos actores, hace de la relación de colaboración un ejercicio menos jerárquico y más participativo (Ponce, 2007). La CD que se compromete con la construcción y reforzamiento de capacidades y competencias de los sujetos territoriales genera intervenciones hacia el desarrollo local.

Las distintas asociaciones internacionales como la Organización para Cooperación Desarrollo Económico, Red de Gobiernos Locales, las agencias de las Naciones Unidas, etc. y los gobiernos locales han incorporado en sus políticas de cooperación una variedad de temas cuyo componente es el desarrollo en el ámbito local; por ejemplo, el fortalecimiento de las estructuras locales de gobierno, impulso a esquemas de descentralización, proyectos de desarrollo urbano, políticas de lucha contra la pobreza y promoción de la cohesión social.

Finalmente cabe mencionar que para Ponce es imperioso observar al desarrollo local como un conjunto de estrategias multinivel, alineadas al gobierno federal, estatal y por supuesto municipal donde la cooperación internacional también tiene implicaciones favorables en este proceso (ídem.).

## 5. Metodología y Hallazgos

Para analizar la cooperación internacional de los municipios de Jalisco se realizaron dos tipos revisiones; la primera a través de las páginas oficiales de cada municipio del estado que contara con ella. En este caso, se buscaba explorar y analizar lo siguiente:

- 1) Plan Municipal de Desarrollo, en el cual se pretendía encontrar información relevante en cuanto a la visión de la internacionalización del municipio.
- 2) Comisiones Edilicias, se realizó dos tipos de exploraciones, la primera de manera general a partir de los nombres de éstas, es decir se buscaba una comisión con algún nombre como asuntos internacionales, hermanamientos y acuerdo de cooperación, relaciones internacionales etc. Posteriormente, después de no encontrar comisiones específicamente enfocadas en el tema en cuestión; se indagó en los informes de actividades que estuvieran publicadas de cada una de las comisiones existente, tratando de encontrar algún tema relacionado con la internacionalización del municipio.
- 3) Oficina, departamento, área, etc. de asuntos internacionales, hermanamientos y/o relaciones internacionales. En caso de contar con esta área, se revisó posibles hermanamientos o acuerdos de cooperación específica firmados.

El segundo tipo de revisión fue por medio de la plataforma Infomex,<sup>6</sup> donde solicité a los municipios inscritos en la mencionada plataforma que me fueran contestadas las siguientes preguntas:

- 1) ¿Qué convenios, hermanamiento y/o acuerdo de cooperación específica ha firmado el ayuntamiento con alguna institución, organización internacional o ciudad extranjera?
- 2) ¿En qué fechas se firmó?
- 3) ¿Con quiénes o quién se llevó a cabo?
- 4) ¿Cuáles fueron sus objetivos?
- 5) ¿Cuáles fueron sus resultados?
- 6) ¿Qué tema trato?
- 7) ¿Cuánto duró?
- 8) ¿Se encuentra vigente?
- 9) Solicito los documentos, resúmenes ejecutivos, acuerdos, etcétera, generados por dichas acciones.

Como resultado de estos dos ejercicios de investigación se hizo evidente, por un lado, la pobre utilización de los medios electrónicos de algunos municipios, principalmente en las zonas rurales. Son escasos los gobiernos locales que cuentan con una página oficial fuera de los municipios que integran el área metropolitana de Guadalajara,<sup>7</sup> y si se cuenta con ella, la información presentada no está actualizada o es sumamente básica. Por otro lado, no todos los municipios del estado de Jalisco están inscritos en la plataforma del ITEI, lo cual también dificultó el análisis.

Se llegó a los resultados siguientes:

- 1) Coincidió que los municipios con página electrónica actualizada y mejor estructurada también eran parte de la plataforma Infomex.
- 2) Los municipios urbanos, principalmente del área metropolitana de Guadalajara, fueron los actores que arrojaron información relevante al tema que nos ocupa, a excepción de Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.
- 3) Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque resultaron ser los municipios con mayor activismo internacional, siendo Guadalajara el ayuntamiento con más cantidad de acuerdos y hermanamientos firmados. Sin embargo, específicamente para el periodo de la administración pública 2012-2015, Zapopan fue aún más activo; debido a esto, la investigación está enfocada en este último municipio.

Una vez enfocada la investigación en el municipio de Zapopan y en el periodo de gobierno recién concluido (2012-2015) se realizó lo siguiente:

- 1) Tres entrevistas, la primera de ellas a una funcionaria (Atziri Moreno Romo) del área de Asuntos Internacionales de la Administración 2012-2015; la segunda al encargado (Luis Alberto Güemez) de la misma área de la administración presente (2015-2018); y la tercera al regidor presidente (Esteban Estrada) de la comisión de Promo-

---

<sup>6</sup> Infomex Jalisco es una plataforma administrada por el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del estado de Jalisco. [www.infomexjalisco.org.mx](http://www.infomexjalisco.org.mx)

<sup>7</sup> Se encuentra conformado por Guadalajara, Zapopan, Tonalá, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.

ción Económica de la actual administración, comisión que trabaja algunos temas de la internacionalización del municipio.

- 2) Se revisaron nuevamente las comisiones edilicias, específicamente de los periodos 2012-2015 y 2015-2018, con el fin de analizar a detalle el trabajo de estas en el tema en cuestión.
- 3) Se revisaron los planes municipales de desarrollo de los mismos periodos, así como la información relevante del tema publicada en la página oficial.

A partir de lo anterior, se encontró que tanto en la administración pasada como en la actual no se creó una comisión edilicia enfocada en el tema de la cooperación internacional; la oficina municipal de asuntos internacionales y hermanamientos durante el periodo 2012-2015 estaba formada por dos empleados. Actualmente está reducida a uno; tanto el Plan Municipal de Desarrollo del periodo 2012-2015 como el actual no cuentan con un punto, eje, lineamiento, etcétera, que haga referencia a la actividad internacional del municipio; durante la administración 2012-2015 se firmaron un hermanamiento y dos acuerdos de cooperación específicos. A continuación, se muestran:

<b>Actores involucrados: ciudades, organismos, instituciones, etcétera</b>	<b>Tipo de cooperación</b>	<b>Objetivos planteados</b>	<b>Objetivos alcanzados</b>
Gobierno municipal de Zapopan-Universidad de Guadalajara (Proullex)-Jinan	Hermanamiento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Acuerdos comerciales y de inversión en ambas ciudades.</li> <li>2) Promoción turística.</li> <li>3) Intercambio cultural.</li> <li>4) Grupo técnico de trabajo permanente.</li> <li>5) Reuniones anuales.</li> </ol>	Solo se logró becar a 10 jalisciense durante 6 meses para viajar a la ciudad socia a estudiar chino y se recibió a 6 estudiantes chinos durante el mismo periodo interesados en aprender español.
Gobierno municipal de Zapopan-comunidad empresarial-Phoenix	Acuerdo de cooperación específico	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Grupo técnico de trabajo permanente.</li> <li>2) Acercamiento de los empresarios jaliscienses al mercado de Phoenix.</li> <li>3) Simplificar trámites para inversionistas provenientes de la ciudad socia.</li> <li>4) Desarrollar un Programa Operativo Anual.</li> </ol>	Se logró la visita de una comisión de la ciudad socia y a su vez una comisión del ayuntamiento de Zapopan se presentó en la ciudad de Phoenix. Cabe mencionar que el regidor entrevistado, Esteban Estrada, comentó que aún trabajan en la simplificación de trámites para posibles inversionistas.

*Continúa...*

<b>Actores involucrados: ciudades, organismos, instituciones, etcétera</b>	<b>Tipo de cooperación</b>	<b>Objetivos planteados</b>	<b>Objetivos alcanzados</b>
Gobierno Municipal de Zapopan- comunidad empresarial-MIT (Instituto Tecnológico de Massachusetts)	Acuerdo de cooperación específico	Creación de un fondo para investigación y apoyo técnico en el MIT	Se abrieron un total de dos convocatorias, donde se entregaron un total de 6 becas para investigación y apoyo técnico en el MIT

**Fuente:** Elaboración propia

Para cerrar, cabe mencionar que la ruta crítica de un hermanamiento o acuerdo de colaboración tiene que pasar por la aprobación de la Secretaría de Relaciones Exteriores y posteriormente por el pleno municipal para su gestión.

## 6. Conclusiones

La cooperación Internacional de los gobiernos no centrales, también conocida como paradiplomacia, diplomacia alternativa o cooperación descentralizada, puede ser un instrumento que incida en el desarrollo de una localidad. Sin embargo, si esta no va acompañada de un plan de desarrollo municipal, una política internacional municipal, políticas públicas, etcétera, que sustenten, acompañen y faciliten la gestión internacional del municipio, los efectos de la cooperación internacional no serán relevantes para el desarrollo de la localidad.

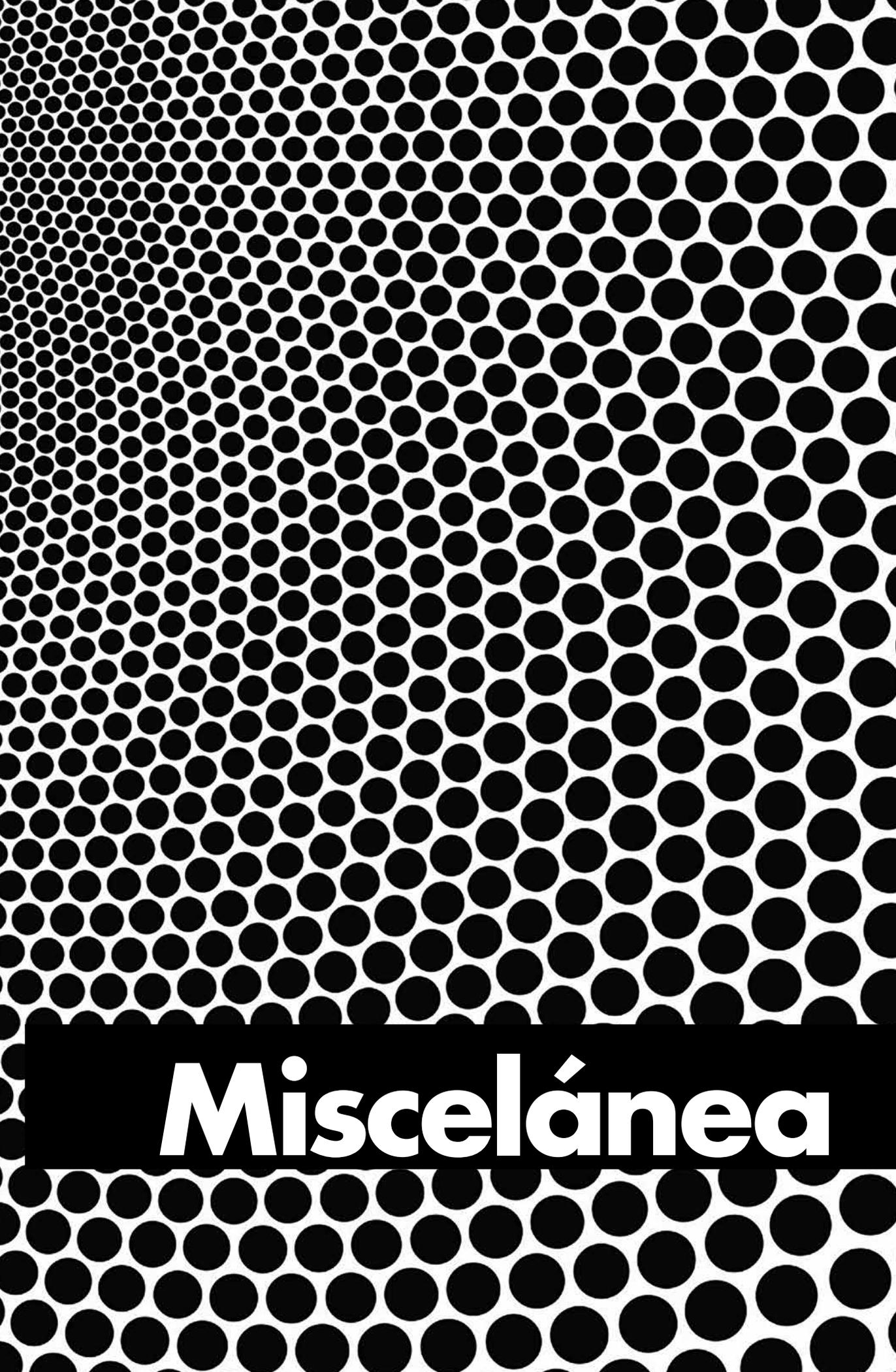
Se observó que en los municipios analizados, y específicamente para el caso de Zapopan, existe carencia de instrumentos, herramientas que contribuyan a una mejor práctica de la cooperación internacional y por ende su impacto es irrelevante. No cuenta con un plan municipal de desarrollo que mencione la actividad internacional como uno de sus lineamientos u objetivos, carece de una política internacional establecida y concreta, en el pleno municipal no existe una comisión enfocada en esta área, la oficina de asuntos exteriores estuvo gestionada por dos empleados y en la actualidad únicamente hay uno.

Que la cooperación internacional del municipio no esté en la agenda como tema prioritario, para el regidor Esteban Estrada se debe a una cuestión de presupuesto; sin embargo, incluir el tema en los planes, programas y políticas municipales fomentaría una mejor práctica de la actividad internacional. Aunado a lo anterior, otro aspecto que dificulta la cooperación descentralizada es el derecho internacional, ya que no reconoce a los gobiernos locales como figuras jurídicas existentes, solo al Estado.

Finalmente, habría que resaltar que cada vez más se acentúan la socialización de la cooperación descentralizada, la lucha y el activismo de los gobiernos no centrales por mejorar las prácticas del desarrollo local; ejemplo de ello son la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales y el Objetivo 11 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

## Fuentes de información

- Albuquerque, Francisco (2004). Teoría y práctica en el enfoque del desarrollo local. En [www.eumed.net/eve](http://www.eumed.net/eve)
- Arocena, José (1995). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Venezuela: Nueva Sociedad.
- Boisier, Sergio (1999). Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando? Santiago de Chile: Mimeo.
- Buchelli, Juan F. (2002). La cooperación descentralizada: ¿un escenario entre las relaciones internacionales y el desarrollo? Disponible en: [www.ciudadpolítica.com/articulos](http://www.ciudadpolítica.com/articulos), descargado el 29 de mayo 2009.
- Carreón, Pedro (2007). "Paradiplomacia y su desarrollo en el mundo". Revista Protocolo. Septiembre, México.
- Gilípin, Robert (1990). Economía política de las relaciones internacionales. México: Fondo de Cultura Económica.
- ITEI, Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del estado de Jalisco. [www.infomexjalisco.org.mx](http://www.infomexjalisco.org.mx)
- Keohane, Robert O. (1998). Interdependencia, cooperación y globalismo. México: CIDE.
- Kissinger, Henry (1998). La diplomacia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lozano, Katia Magdalena (2007). El desarrollo Local como método de análisis. En Desarrollo local: teoría y práctica. México: Porrúa.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de *governance*. En Instituciones y desarrollo, núm.6, mayo, Barcelona, [www.iigov.org/revista](http://www.iigov.org/revista).
- Nussbaum, Martha C. (2002). Las mujeres y el desarrollo humano. Barcelona: Ariel.
- Nye, Joseph y Keohane, Robert (1989). Power and interdependence: World politics in transition. Little, Brown and Company.
- Polese, Mario (1998). Economía urbana y rural: introducción a la relación entre territorio y desarrollo. Costa Rica: Cartago.
- Ponce, Adame Esther (2007). Municipio y desarrollo local en la oferta de cooperación internacional: posibilidades y limitaciones. México: Porrúa.
- Rosales, Ortega Rocío (coord.) (2007). Desarrollo local: teoría y prácticas socioterritoriales. México: Porrúa.
- Sforzi, Fabio (2002). "The industrial district and the new Italian: Economic Geography" en *European planning studies*, vol. 10, núm. 4. pp. 439-447.
- Sanahuja José, Antonio y Gómez Galán, Manuel (2001). "La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio". Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención. Madrid: Cideal. Centro de Investigación Europa- España-América Latina.
- Wallerstein, Imanuel (ed.) (2005). Análisis del sistema mundo. México: Siglo XXI
- Waltz, Kenneth N. (2000). El hombre, el estado y la guerra. México: Cide.
- Vachon, Bernanad (2001). El desarrollo local, teoría y práctica. Reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo. España: Ediciones Trea.
- Vázquez Barquero, Antonio (1998). Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo. España: Ediciones Pirámide.



# Miscelánea



# Guerrero, elecciones 2015: crisis política, segunda alternancia en la gubernatura y declive de la izquierda (con una adenda por el año electoral 2018). \*

*Guerrero, 2015 elections: political crisis, second alternation in the governorship and decline of the left (with an addendum for 2018 election year)*

Raúl Calvo Barrera\*\*

## SUMARIO

1. Introducción / 2. Elección de gobernador / 3. Elecciones de ayuntamientos y diputaciones locales / 4. Elección de diputaciones federales / 5. Una mirada hacia la jornada electoral del 2018 / 6. Nota final.

## RESUMEN

Guerrero ha sido catalogado históricamente como un estado problema y una entidad de excepción. El “caso Iguala” no solo alteró, la de por sí convulsa vida guerrerense sino que trajo consigo un problema de gobernabilidad no visto en épocas recientes. Durante los meses posteriores al 26 y 27 de septiembre de 2014, distintas ciudades de Guerrero, en particular, la Capital, Chilpancingo, pero también Acapulco e Iguala, entre otras, vivieron jornadas de protesta política. Uno de los primeros resultados de las presiones internas e internacionales para el gobierno mexicano, fue la presentación de la solicitud de li-

encia para que el entonces gobernador Ángel Aguirre Rivero se separara del cargo. el proceso electoral concurrente inició operaciones para renovar los poderes ejecutivo y legislativo en la entidad, los 81 cabildos municipales; así como las nueve diputaciones federales. El ciclo electoral se repetiría pero en condiciones muy distintas: sería la primera vez en la era electoral contemporánea guerrerense que los comicios de gobernador, congreso local, ayuntamientos y diputados federales se realizarían en una sola jornada electoral.

## PALABRAS CLAVE

Guerrero, Crisis Política, Elecciones.

\*\* Profesor-investigador de Tiempo Completo, “Asociado D”, Perfil deseable Prodep, en la Universidad Autónoma de Guerrero. Licenciado en Derecho por la UAGro y en Ciencia Política por la UNAM. Maestro en Derecho Electoral por la Universidad Americana de Acapulco. Especialista en Justicia Electoral por el CCJE del TEPJF. Cursó el Doctorado por Investigación en Ciencia Política en el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” de la UAGro. Se desempeñó como Consejero Electoral en el Consejo Estatal Electoral de Guerrero y en el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero.

## ABSTRACT

Guerrero has been historically classified as a problematic state and an exception entity. The “Iguala case” not only altered the convulsive life of Guerrero itself, but also brought with it a problem of governance not seen in recent times. During the months after September 26 and 27, 2014, different cities of Guerrero, in particular, the Capital, Chilpancingo, but also Acapulco and Iguala, among other, lived journeys of political riot. One of the first results of the internal and international pressures for the Mexican government was the presentation of the license application for the then governor Ángel

Aguirre Rivero to be separated from the position. The concurrent electoral process began operations to renew the executive and legislative powers in the entity, the 81 municipal councils, as well as the nine federal councils. The electoral cycle would be repeated but under very different conditions: it would be the first time in the contemporary electoral era of Guerrero that the elections for governor, local congress, municipalities and federal deputies would be held in a single election day.

## KEYWORDS

Guerrero, Political Crisis, Elections.

Recibido el 20 de octubre de 2017. Aceptado el 20 de diciembre de 2017.

## 2. Introducción

Guerrero ha sido catalogado históricamente como un estado problema y una entidad de excepción. En este estado se vivió uno de los momentos más dramáticos de los últimos años con lo ocurrido a los alumnos de la Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa. El “caso Iguala” no solo alteró la de por sí convulsa vida guerrerense sino que trajo consigo un problema de gobernabilidad no visto en épocas recientes. Grupos sociales radicales y antisistémicos, sobre todo provenientes del magisterio (Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación; Frente Unido de Normales Públicas del Estado de Guerrero, juventudes comunistas, etcétera), pero también de diversos movimientos populares (Movimiento Popular Guerrerense, Asamblea Popular de los Pueblos de Guerrero, entre otros) aprovecharon la coyuntura para aliarse con el Comité de los Padres de los Jóvenes Desaparecidos de Ayotzinapa y presionar por la consecución de diversos objetivos trazados.

Durante los meses posteriores al 26 y 27 de septiembre de 2014, distintas ciudades de Guerrero, en particular la capital, Chilpancingo, pero también Acapulco e Iguala, entre otras, vivieron jornadas de intensa actividad de protesta política que derivó también en actos de destrucción del patrimonio público a sitios de los poderes públicos locales y palacios municipales, oficinas de partidos, así como toma de instalaciones de diversos ayuntamientos.

Uno de los primeros resultados de las presiones internas e internacionales para el gobierno mexicano, fue la presentación de la solicitud de licencia para que el entonces gobernador Ángel Aguirre Rivero se separara del cargo. Una vez ausentado de Casa Guerrero, el Congreso guerrerense designaría formalmente a otro gobernador para que entrara como emergente y con el apoyo del gobierno de la república intentara contener el descontento social imperante y resolver la crisis de gobernabilidad.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para el analista político Rafael Morales (2014), “la tragedia de Ayotzinapa tomó por sorpresa a la clase política obligándola a un reemplazo forzoso de la jefatura política estatal, algo impensable en

Es bajo ese escenario adverso que el proceso electoral concurrente inició operaciones para renovar los poderes ejecutivo y legislativo en la entidad, los 81 cabildos municipales, así como las nueve diputaciones federales. El ciclo electoral se repetiría pero en condiciones muy distintas: sería la primera vez en la era electoral contemporánea guerrerense que los comicios de gobernador, congreso local, ayuntamientos y diputados federales se realizarían en una sola jornada electoral;<sup>2</sup> habría una nueva conformación del órgano electoral administrativo –Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPC-Gro)—cuyo proceso de designación de sus titulares estuvo íntegramente a cargo del renovado Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) y que motivó la integración de un casi paritario órgano superior de dirección del Organismo Público Local (OPL) guerrerense responsable de conducir algunos tramos de la organización electoral para los comicios locales, sobre todo en materia de cómputos distritales y el estatal.

Las acciones del IEPC-Gro se sujetaron al nuevo modelo rector del Sistema Nacional de Elecciones, en cuyo vértice se encuentra el INE, responsable de actividades tan relevantes para los procesos locales como llevar a cabo la capacitación electoral, la designación e integración de las mesas directivas de casilla, la ubicación de las mismas y la expedición de acuerdos, lineamientos y criterios de interpretación que deben seguir los OPL de las entidades federativas en temas tan diversos como el diseño de la documentación y los materiales electorales, las directrices para la operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), la normatividad de los sondeos de opinión y conteos rápidos, etcétera. Esto, como consecuencia de la reforma constitucional de 2014 y de la expedición de nuevas leyes generales político-electorales.

Sería la primera vez también que se aplicaría a profundidad el modelo de casilla única<sup>3</sup> que comenzó operaciones en el proceso electoral de 2012, pero solo para dos secciones electorales. Se aplicarían, además, las nuevas reglas para las candidaturas independientes en Guerrero, así como los nuevos distritos electorales para la elección de gobernador, resultado de la redistribución ocurrida cuatro años antes. En general, los principales temas de la reforma constitucional de febrero de 2014 en materia electoral

---

condiciones de ‘normalidad democrática’. No obstante, la llegada de (Rogelio) Ortega no permitirá la unificación de los grupos ni la formación de acuerdos o alianzas estables, no solo porque no se purgará a los grupos políticos que se han vinculado con el crimen organizado sino también porque *el grupo del interinato* solo lo une la ambición por el poder, no un proyecto transformador de largo plazo”. Sin embargo, habría que precisar que algunos de los secretarios de despacho que acompañaron ese ejercicio gubernamental se destacaron en sus actividades previas como activistas profesionales e independientes y otros sí contaban con una visión de izquierda, aunque no necesariamente provenían de la militancia de partidos.

2 En 1992 entró en vigor un Código Electoral que establecía la separación de los comicios de gobernador y de diputados locales y ayuntamientos, unidos hasta la elección de 1986. A partir de 1993, habría dos jornadas electorales: la primera celebrada en febrero para elegir al Ejecutivo estatal; y la segunda, en octubre para la renovación de los cabildos municipales y diputaciones locales; pero sin la presencia de elecciones concurrentes con la federal. Esto cambiaría en 2012 cuando se celebraron, por vez primera en la entidad, comicios concurrentes con los federales en la jornada del 1 de julio de ese año.

3 El tema de la casilla única data desde el año de 1996, cuando el entonces Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato firmaron un convenio de colaboración, y un anexo técnico casi un año después, para llevar a cabo una articulación interinstitucional en materias como la capacitación electoral, la organización y el establecimiento de la casilla única, el uso del listado nominal federal, la impresión conjunta de materiales, etcétera (Rionda, 2007: 85), lo que constituye uno de los antecedentes más remotos de lo que se denominaría después “proceso electoral concurrente” entre ambas instancias.

comenzarían a tomar forma en este nuevo proceso que tuvo su momento culminante el 7 de junio, día de la jornada electoral concurrente.

El proceso electoral 2014-2015 en Guerrero se llevaría a cabo en un contexto de extremas dificultades para el desarrollo normal de las actividades operativas tanto de las autoridades electorales nacionales (sobre todo para el Consejo Local y los consejos distritales, Junta Local y juntas distritales del INE) como para las autoridades locales (Consejo General y consejos distritales del IEPC-Gro). En un momento del proceso, desde diciembre hasta febrero (en algunos distritos federales, como el 07 de Chilpancingo o el 05 de Tlapa, la situación no mejoró sino hasta la llegada de los contingentes militares y miembros de la seguridad pública federal) estuvieron “tomadas” o tuvieron que cerrar o trabajar parcialmente cinco de las nueve sedes distritales del INE; también ocurrieron “tomas” u obstrucción, por parte de los grupos radicales, de oficinas centrales y distritales del IEPC-Gro, que obligó a consejeros y personal operativo a trabajar en sedes alternas; los calendarios electorales sufrieron un desfase en algunos de sus plazos y las autoridades tuvieron que aprobar medidas administrativas urgentes para hacer frente a los desafíos que planteaba la organización de los comicios locales y federales.

Si a ese escenario complejo se le suman condiciones estructurales como la alta inestabilidad política y social derivada de la presencia permanente de fenómenos como el narcotráfico, las desapariciones forzadas, desplazamientos forzados por el clima de violencia e inseguridad, la pobreza y la desigualdad, así como el abandono de las instituciones del Estado de amplias zonas regionales y la presencia de grupos que han sustituido el dominio oficial (Espinosa, 2016: 170), el panorama no se vislumbraba muy prometedor.

Parecía que las organizaciones sociales antisistémicas cumplirían su objetivo de impedir la celebración de las elecciones en el estado de Guerrero, pero medidas de planeación electoral, así como el apoyo del gobierno estatal, sobre todo del gobierno de la República en los meses cercanos al día de la jornada electoral, garantizaron la realización de los comicios en los que se registró una participación electoral sin precedentes en la historia reciente de la entidad.<sup>4</sup>

### 3. Elección de gobernador

La sucesión por la gubernatura desató una férrea pugna entre los distintos grupos del partido entonces gobernante. Todavía con Ángel Aguirre en la gubernatura, las diversas corrientes del PRD buscaban el aval para la designación de uno de los suyos. De acuerdo con una encuesta de Consulta Mitofsky levantada del 14 al 17 de junio de 2014, es decir,

---

4 Desde la era de la competencia en Guerrero, que inició con la elección de gobernador en 1993, la participación electoral siguió una línea a la alza hasta los comicios de 1999; los dos resultados posteriores permitieron que se marcara una tendencia suave a la baja para recuperarse en los comicios de gobernador de 2015. En 1993, cuando compitieron los candidatos Rubén Figueroa y Félix Salgado, la participación llegó apenas al 33 %; seis años después, en 1999, en la liza entre René Juárez y Félix Salgado, el resultado fue 52.71 %; para 2005, cuando participaron Zeferino Torreblanca y Héctor Astudillo, la cifra bajó un poco (52.47 %); pero el registro más crítico del periodo democrático en el siglo XXI se dio en 2011, al enfrentarse Ángel Aguirre contra Manuel Añorve (50.62 %); con un repunte en los comicios de 2015, en el que compitieron Héctor Astudillo y Beatriz Mojica, al llegar la participación electoral hasta un 56.74 %. Sin embargo, las tasas de participación más altas en el presente siglo se han registrado en las elecciones de ayuntamientos y diputaciones locales en 2012, sin duda, como efecto de la elección presidencial de ese año, al registrarse cifras del 59.23 y 59.22 %, respectivamente (IEEG, 2013; IEPC-Guerrero, 2016).

un año antes de los comicios de 2015 y tres meses antes de lo ocurrido en Iguala, el PRD gozaba del 29 % de las preferencias, seguido del PRI con el 25 % y del PAN con el 4 %. Sin embargo, había un 37 % de los encuestados guerrerenses que no declararon preferencia por algún partido político. En cuanto a los personajes políticos que buscaban la gubernatura, la encuesta mencionaba como candidato puntero al senador perredista Armando Ríos Piter, seguido por el entonces presidente municipal de Acapulco Luis Walton Aburto. Otros políticos mencionados eran el senador perredista Sofío Ramírez Hernández, el diputado federal priista Manuel Añorve Baños, el legislador local Héctor Astudillo Flores y el alcalde capitalino Mario Moreno Arcos.<sup>5</sup>

En el PRD, los acontecimientos de Iguala tuvieron repercusiones en la designación del abanderado a la silla ejecutiva del estado. Si en un principio Armando Ríos Piter parecía ser el candidato natural, este abandonó la contienda interna al considerar que:

El proyecto en el que pienso para transformar Guerrero no es cuestión de una sola persona y no es exclusivo de un cargo público. Es un movimiento colectivo que articule una amplia base social contra la corrupción y la impunidad. Para recuperar la confianza perdida en la clase política y alcanzar este objetivo, se necesita construir un esquema honesto y transparente que no requiera de pactos oscuros.<sup>6</sup>

En diversas declaraciones, el entonces senador Ríos Piter argumentó que no participaría en el procedimiento interno de selección porque la dirigencia nacional lo obligaba a pactar con el gobernador con licencia Ángel Aguirre. Por cierto, el candidato más cercano a él, el senador Sofío Ramírez, tampoco fue el abanderado a la gubernatura. Finalmente fue una de las mujeres del círculo íntimo de la corriente de “los chuchos”, Beatriz Mojica Morga, secretaria de Desarrollo Social en el gobierno de Ángel Aguirre, la candidata a la gubernatura por el PRD.

Beatriz Mojica fue designada candidata el 25 de febrero de 2015 por el Consejo Ejecutivo Estatal del PRD celebrado en Acapulco. La decisión ya había sido tomada por la dirigencia nacional y solo fue cuestión de una ratificación automática. Por fin los perredistas tendrían a una candidata originaria de sus propias filas, no como en el pasado, que habían postulado a candidatos que no pertenecían directamente a su organización partidista. Beatriz Mojica tenía experiencia en el trabajo partidista, pero no en labores de gobierno. Experiencia que apenas comenzaba a acumular en su paso por la oficina de Fortalecimiento Municipal y la Sedesol local. Comunicóloga por la UAM-Xochimilco, con maestría en políticas públicas por el ITAM. También estudió un posgrado en Francia, pero su candidatura no contó con el aval claro de todas las corrientes perredistas, en especial con las ligadas al gobernador con licencia Ángel Aguirre: es decir, la Unidad de Izquierda Guerrerense y la Izquierda Progresista de Guerrero, pero tampoco de otras fracciones relevantes que prefirieron no participar activamente durante la campaña o que tendieron puentes con el abanderado del PRI o con el de Movimiento Ciudadano.

Por su parte, en el PRI, la situación era distinta: ante los sucesos de Iguala y la posibilidad de la división de la izquierda en la postulación del candidato a gobernador, los aspirantes se sometieron a las reglas sucesorias y con disciplina lograron, no sin protestas y amagos de ruptura, la unidad de la candidatura: el elegido por la dirigencia nacional en auscultación con los grupos priistas locales fue el legislador local Héctor Astudillo

---

5 Consulta Mitofsky. *Guerrero: evaluando a su gobierno, tracking Poll Roy Campos*.

6 Véase, “Por qué no voy”, artículo publicado en el diario *Reforma*, 17/01/2015.

Flores, un político con amplia experiencia en diferentes rubros de la actividad política práctica, pues ha sido dirigente estatal de su partido, presidente municipal constitucional de Chilpancingo en dos ocasiones, varias veces diputado local y federal, así como senador de la república. Abogado por la UNAM y con una trayectoria relevante en el PRI, sin grupo político aparente y con una imagen más positiva que la de otros aspirantes a la gubernatura, logró el consenso final para ser el abanderado de su partido e inclusive obtener el apoyo abierto del grupo de aguirristas que habían hecho vida política en torno al gobernador con licencia.

Así, se rompía la regla no escrita de que no era posible postular a un personaje que ya hubiera participado en una contienda anterior por la gubernatura. En el camino se habían quedado algunos políticos como el entonces presidente estatal de ese partido, Cuauhtémoc Salgado Romero, y el presidente municipal de Chilpancingo, Mario Moreno Arcos, que deseaban ser postulados como candidatos a gobernador. El buen procesamiento de la candidatura priista fue un punto a favor de ese partido en el resultado electoral final, procesamiento que tendría su punto culminante con la elección de Astudillo por el CEN del PRI como precandidato único el 4 de febrero de 2015.

Tanto Beatriz Mojica como Héctor Astudillo compitieron bajo la figura de la candidatura común en una alianza entre el PRD y el PT y el PRI y el PVEM, respectivamente. Ambos políticos aspirantes a la gubernatura fueron los primeros candidatos transparentes que suscribieron la iniciativa #3de3 y, por lo tanto, remitieron al portal del Instituto Mexicano para la Competitividad y al de Transparencia Mexicana sus correspondientes declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales.

Otro de los aspirantes a gobernador fue el entonces presidente municipal de Acapulco, el empresario Luis Walton Aburto. Él había sido ya coordinador nacional de Movimiento Ciudadano, así como diputado federal y senador de la República. Es abogado por la UAGro. Por el PAN participaría como candidato Jorge Camacho Peñaloza, periodista y exatleta, quien trabajó para la empresa Televisa como comentarista deportivo y fue director de Radio y Televisión de Guerrero. Al momento de ser postulado por ese partido se desempeñaba como diputado local. Además, uno de los dirigentes de la industria de la masa y la tortilla en Guerrero aspiró a convertirse en candidato independiente para la gubernatura, pero no cumplió con los requisitos exigidos por la ley.

La tensión política imperante en esos meses propició el desarrollo de campañas políticas inéditas: las calles de las principales ciudades de la entidad estaban casi vacías de propaganda político-electoral; los principales operadores de las campañas y sus estrategias prefirieron una campaña tradicional de *tierra*, casa por casa y con pocas concentraciones masivas, pero también utilizaron los espacios en radio y televisión así como la prensa escrita para promover sus ofertas políticas. También hicieron uso de las redes sociales. Fue la primera vez que en la campaña para gobernador se llevaron a cabo dos debates transmitidos en cobertura regional donde participaron los nueve candidatos a la gubernatura; por la cantidad de participantes y lo cerrado del formato, no fue posible un ejercicio de mayor libertad y espontaneidad.

En general, los candidatos tuvieron problemas de desplazamiento por el territorio guerrerense, no solo por las protestas y boicots de los grupos radicales que prefirieron desestabilizar los actos proselitistas de los contendientes, sino también por los problemas derivados de las actividades de los grupos de la delincuencia organizada. Fueron notorios cinco hechos muy lamentables: la muerte de una precandidata perredista a la alcaldía de Ahuacotzingo y la del candidato del PRI a la presidencia municipal de Chilapa, así como la intimidación por parte de un comando armado al candidato a gober-

nador por Movimiento Ciudadano en ese mismo municipio y el atentado contra gente del equipo de campaña del candidato del PAN, ocurrido en la Costa Grande, además del presunto secuestro de candidatos del PRD a cargos de elección popular.

Las ofertas programáticas de los candidatos fueron casi idénticas. El matiz se encontró en el candidato del PRI, que buscó convertirse en el abanderado del cambio y mencionó sistemáticamente que los gobiernos emanados del PRD habían sido los responsables de que la entidad estuviera en los primeros lugares de “todo lo malo”. Prometió un estado “con orden y paz” y que al llegar a ocupar el poder ejecutivo cambiaría la inestabilidad social por gobernabilidad, además de que combatiría la inseguridad. Por su parte, la candidata del PRD buscó desligarse del gobierno en el que participó e invitó a los electores a que votaran por ella por ser una candidata “genuinamente de izquierda” que formaría un gobierno bajo los principios de esa posición ideológica. La candidata manejó seis ejes transversales en su propuesta de gobierno, entre los que se encontraron la transparencia, rendición de cuentas y la apuesta por la cultura. El candidato de Movimiento Ciudadano, en cambio, señaló que era tiempo de que los electores optaran por una opción diferente a las propuestas tradicionales que habían “dañado a la entidad” y solicitaba que le dieran una oportunidad para gobernar Guerrero. Sostuvo que para “volver a creer en Guerrero” se necesitaba una alianza del gobierno con la ciudadanía y las diversas organizaciones sociales existentes en la entidad.

Durante las campañas también proliferó, en regiones rurales y colonias populares, la promoción del voto corporativo y del voto clientelar al ofrecerse a los electorales, por parte de los candidatos y sus equipos de logística, diversos obsequios utilitarios o distintos “servicios” como forma de obtener las simpatías del electorado, además de la tradicional “invitación”—previa recompensa—para sufragar por tal o cual candidato.

El día de la jornada electoral, de las 4800 casillas únicas que se tenía programado instalar, se lograron poner en operación la inmensa mayoría, salvo 26 casillas que por diversas razones no pudieron funcionar en el municipio de Tixtla de Guerrero, lo que representó apenas el 0.54 % del total.<sup>7</sup> Con algunos incidentes previos a la jornada como retención de paquetes electorales en algunos municipios y quema y destrucción de documentación y material electoral, sobre todo en la ciudad de Tixtla, la jornada transcurrió, en términos generales, con relativa calma, y se registró la mayor participación electoral en una elección de gobernador, en la era competitiva, al votar el 56.74 % de los 2 404 953 ciudadanos que conformaron la lista nominal.

En 1999, la participación en la elección al poder ejecutivo llegó al 52.71 %; en 2005 alcanzó el 52.47 % y en 2011 registró el 50.62 % (IEEG, 2013: 83). En estas elecciones sería la segunda vez consecutiva (la primera fue en las elecciones de ayuntamientos y diputados de 2012) en que el listado nominal de electores sufre una ligera disminución en términos absolutos respecto a la obtenida en la elección de gobernador de 2011. Cabe aclarar, sin embargo, que, de acuerdo con los datos electorales oficiales, la mayor participación electoral registrada se dio con motivo de la elección a diputados locales de octubre de 1999, en la que votó el 61.85 % de los electores inscritos en la lista nominal.

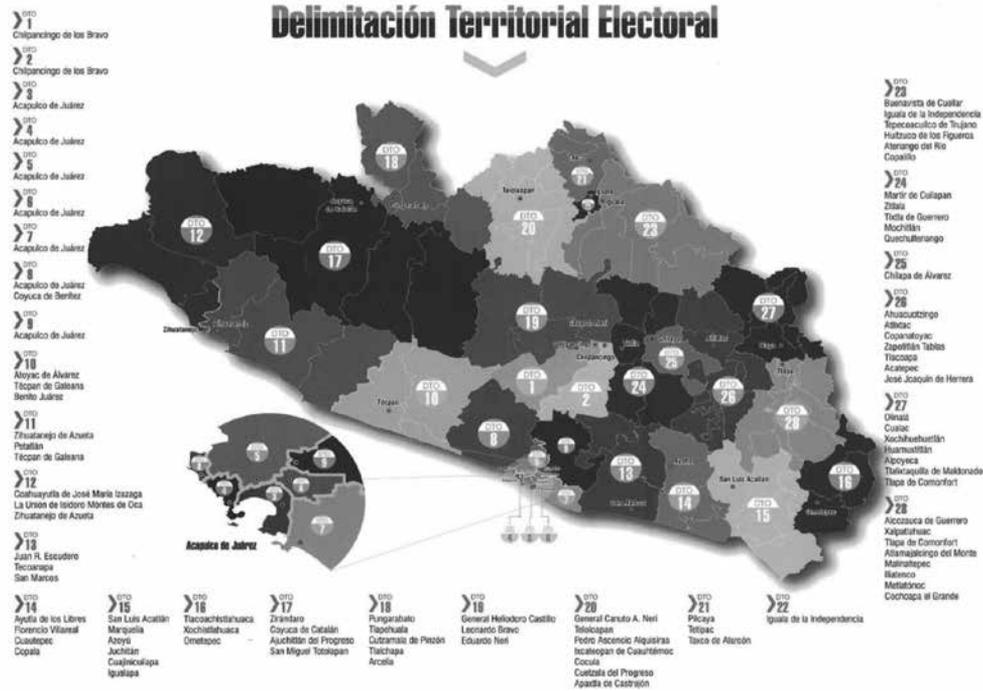
En las elecciones de 2015 se repitió el patrón de conducta electoral de la era competitiva: en los municipios y distritos rurales hubo una mayor participación que en los considerados urbanos. Como muestra de lo anterior, están los distritos 5, 7, 16 y 26. En los dos primeros, que pertenecen al área urbana de la periferia del puerto de Acapulco,

---

<sup>7</sup> Sin embargo, once paquetes electorales fueron robados en las horas posteriores al cierre de la jornada electoral en los municipios de Cutzamala de Pinzón, Cuetzala del Progreso y Cocula.

la población en edad de votar registró una participación en la elección de gobernador de 45 y 43.92 %, respectivamente. Mientras en el distrito 26, con cabecera en Atlixnac, municipio rural e indígena nahua ubicado en la región de la montaña, se alcanzó el 74.20 % y se obtuvo el mayor registro de participación electoral en esa elección. Este distrito lo conforman, además del municipio de Atlixnac, otros seis municipios con fuerte presencia indígena y con elevados índices de marginación social y pobreza. El siguiente distrito en donde se registró la segunda mayor participación en la elección de gobernador fue el que tiene su cabecera en Ometepec, en la Costa Chica, pero que se integra además con los municipios de Tlacoachistlahuaca y Xochistlahuaca, caracterizados por la concentrada presencia de población amuzga y mixteca. Ese distrito llegó a la cifra de 73.01 % de participación electoral (mapa 1).

**Mapa 1.** Conformación distrital de Guerrero 2012 - 2015



**Fuente:** Instituto Electoral del Estado de Guerrero. *Revista Decisión Ciudadana*, núm. 1, julio-diciembre 2011, Nueva Época.

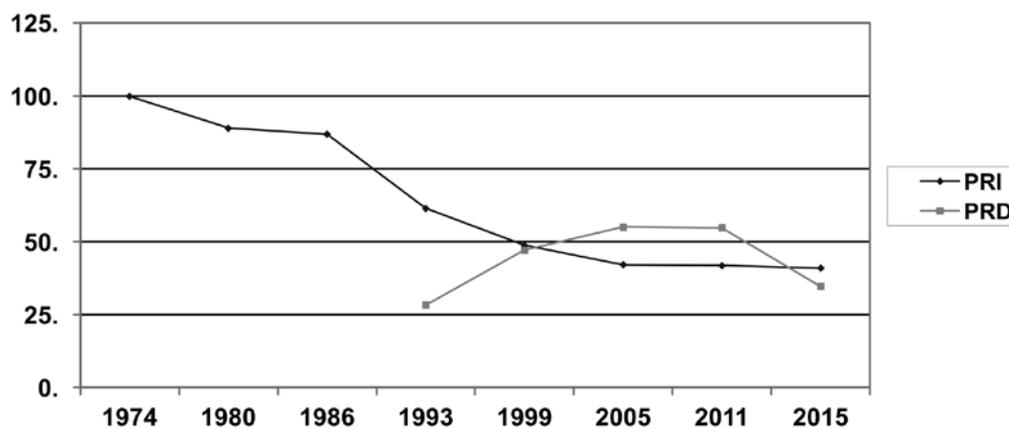
Como se muestra en la gráfica 1, la de gobernador de 2015 fue una elección de cambio al revertirse las preferencias electorales que acumuló, en dos elecciones consecutivas, con casi idéntico resultado, el PRD. Si tanto en 2005 como en 2011 ese partido, aliado con otras organizaciones de izquierda, había conseguido derrotar al PRI y su aliado el partido verde con un margen de victoria de casi trece puntos porcentuales, en las pasadas elecciones del 7 de junio, los votantes guerrerenses decidieron optar por una oferta partidaria ya conocida pero que había sido desplazada del poder ejecutivo por una década.

Esta segunda alternancia partidista en el poder ejecutivo de Guerrero representa un ejemplo de que, a pesar de las condiciones precarias de operación de la democracia en sociedades como decía Guillermo O'Donnell, presentan una ciudadanía de baja in-

tensidad,<sup>8</sup> es posible cumplir con uno de los rasgos característicos del sistema: el cambio partidista en los órganos que constituyen la cúspide del poder motivado por el rechazo y castigo del electorado hacia un partido en el gobierno que no supo administrar e incrementar su enorme caudal de legitimidad democrática adquirida. De un partido en el gobierno que la mayoría del electorado entendió como el responsable de los trágicos acontecimientos de Iguala y como el agente que agravó la situación de crisis social imperante en la entidad.

La gráfica 1 muestra una representación exacta de lo ocurrido en Guerrero durante el periodo previo a la era de la competitividad y a la etapa de auténtica liza electoral en la que ahora se encuentra. En el periodo de esplendor del régimen hegemónico, el PRI alcanzaba cifras de votación sumamente magnánimas: en 1974 ganó la gubernatura con casi el 100 % de las preferencias; pero en 1993, ya con el formato de competencia bipartidista en ciernes, apenas rebasó los 60 puntos porcentuales. En la siguiente elección, en una competencia sumamente reñida, ganó por muy poco, para perder por vez primera la gubernatura en 2005 y por segunda ocasión en 2011.

**Gráfica 1.** Elecciones de gobernador (1974-2015)



**Fuente:** Elaboración propia con los resultados electorales del CEE, IEEG e IEPC-Gro.

En 2005, el PRD y sus aliados obtuvieron el 55.1 % de los votos; en 2011, el 54.81 %, pero ya para esta última elección 2015 sus números bajaron, al obtener el 34.71 % del total. El candidato común por el PRI-PVEM, Héctor Astudillo Flores, había triunfado con una diferencia de un poco más de seis puntos porcentuales sobre Beatriz Mojica Morga. Pero en cambio, la pérdida en número de votos había sido mayúscula para el PRD respecto a lo obtenido en las dos elecciones consecutivas a gobernador más recientes: un poco más de veinte puntos porcentuales, lo que significó una derrota estrepitosa a manos de su eterno rival.

8 De acuerdo con el *Informe sobre la calidad de la ciudadanía en Guerrero*, “[...] las condiciones de la vida comunitaria son precarias para la consolidación democrática, pues, aunque destaca en la ciudadanía las acciones de solidaridad y altruismo, prevalece la idea de que es difícil organizarse con otros ciudadanos para trabajar una causa común, además de un bajo capital social que se aprecia en la escasa membresía en organizaciones sociales. Aunado a lo anterior, en el estado existe una tolerancia social al cierre y bloqueo de calles como forma de protesta [...]. Existe también un bajo nivel de empoderamiento del ciudadano, y por lo tanto un nivel deficiente de gobernanza”. (IIEPA-IMA-UAGRO, IEPC-GRO, 2017: 141 - 142).

Así, la candidatura ahora propiamente perredista, la que no provino, como en las otras elecciones, de situaciones y actores externos, no logró conseguir la victoria por una serie de factores tanto estructurales como de orden coyuntural. Entre los primeros, habría que ubicar el fuerte nivel de identificación partidista hacia el partido otrora hegemónico, y entre los segundos, por ser el principal factor que explica la derrota, la ausencia de una alianza formal y real entre cuando menos tres de los principales partidos de izquierda en Guerrero: el PRD, Movimiento Ciudadano y el PT. Si esos tres actores relevantes de la contienda hubieran estado unidos, el resultado sería opuesto al que se dio, ya que si se suma el porcentaje de sufragios obtenidos por la alianza perredista con los votos que consiguió MC, este bloque de la izquierda hubiera alcanzado el 42.73 % contra el 40.94 del abanderado de la alianza priista, una diferencia de un poco menos de dos puntos porcentuales.

Tal como lo refiere Marcela Bravo (2017: 58): “[...] en su primera contienda con una candidata propia, que no era su mejor opción, en un ambiente de gran crisis política, el PRD dividido, sin el apoyo de toda la izquierda y sin haber demostrado capacidad para desempeñar el poder de manera más eficiente y honesta como pudo constatarse, perdió el gobierno estatal”.

**Cuadro 1.** Resultados de la elección de gobernador 2015

Partido político o candidatura común	Votación (%)
PAN	4.89
PRI-PVEM	40.94
PRD-PT	34.72
Movimiento Ciudadano	8.01
Nueva Alianza	1.77
Morena	2.77
Humanista	0.83
Encuentro Social	0.65
PPG*	0.93
Candidatos no registrados	0.05
Votos nulos	4.44

**Fuente:** Elaboración propia con datos del IEPG-Cro. \*PPG, Partido de los Pobres de Guerrero.

Lo que el cuadro 1 demuestra es que, si bien la elección de gobernador en Guerrero fue entre dos candidatos solamente, el tercer actor en discordia tuvo una participación relevante porque con su registro en la boleta electoral impidió la construcción de un bloque conjunto de izquierda que al final permitió el regreso del PRI a la silla ejecutiva. El PAN en estos comicios obtuvo el mejor resultado de la era competitiva al alcanzar casi el 5 % en la preferencia de votos. Los demás partidos nacionales de reciente creación, incluido el de registro estatal —PPG—, no gozaron de las simpatías de la ciudadanía guerrerense.

El caso más dramático fue el de Morena, una organización de izquierda que casi pierde la acreditación, cuyo candidato a gobernador apenas consiguió el 2.77 % de los votos cuando se pensó que, por ser Guerrero uno de los bastiones del lopezobradorismo, tendría un mejor resultado. Habría que indagar si para ese suceso no afectó el hecho de que el abanderado natural de Morena, el exalcalde de Iguala y secretario de Salud en el

gobierno de Ángel Aguirre, Lázaro Mazón Alonso, finalmente por el caso Ayotzinapa no fue considerado para aparecer en la boleta electoral.

Como se ratifica con el cuadro 2, la de gobernador de 2015 también fue una elección de continuidad en el sentido de que se formaron los dos bloques partidistas tradicionales —uno de izquierda y otro liderado por un partido de centro— que se disputaron férreamente los votos. Si se analiza el cuadro 2 se puede ver cómo, en una línea histórica de tiempo, en las cinco elecciones más recientes, la de 2015 fue la que menos votos concentró en los dos bloques tradicionales liderados por los dos partidos más votados, mientras la elección de 2005 fue la que registró el efecto más concentrado, con apenas un 2.72 % para otras opciones partidistas, candidatos no registrados y votos nulos.

Cabe aclarar que en la elección de 1993, tanto el PRI como el PRD compitieron solos, sin existir coalición electoral, en los comicios de gobernador. Pero en la elección de 2005 se configuraron coaliciones con el mayor número de participantes: el PRI hizo trabajo conjunto con el PT y el PVEM, mientras el PRD tuvo como aliados a los partidos Convergencia (hoy Movimiento Ciudadano) y de la Revolución del Sur (con registro estatal). Entonces, la elección de 2015 es la primera que registra una baja considerable en la concentración del voto en la elección ejecutiva para los dos bloques más votados en las últimas tres elecciones previas, al perder un poco más de veinte puntos porcentuales. Esa caída en el número de sufragios en la elección del 2015 se debió, entre otras situaciones, al voto que obtuvieron los candidatos de MC y del PAN que en conjunto sumaron un histórico 12.91 %, un volumen considerable de sufragios para dos organizaciones políticas distintas a los dos partidos tradicionalmente más votados.

**Cuadro 2.** Concentración del voto en las elecciones de gobernador (1993 – 2015)

Partido líder	1993 (%)	1999 (%)	2005 (%)	2011 (%)	2015 (%)
PRI	61.51	48.82	42.18	41.86	40.94
PRD	28.33	47.15	55.1	54.81	34.72
Total	89.84	95.97	97.28	96.67	75.66

**Fuente:** Elaboración propia con datos del CEE, IEEG e IEPC-Gro.

Además de la ausencia de una alianza total entre los partidos de izquierda como factor relevante para explicar el resultado de la elección de gobernador en 2015, particularmente la desunión entre el PRD y MC, también habría que decir algo sobre el tema de la identidad partidaria para explicar el triunfo del candidato priista Héctor Astudillo.

De acuerdo con una de las pocas encuestas confiables que circularon previa a la jornada electoral, la de *El Universal*, levantada a finales de abril, parece ser que otra de las explicaciones de esa victoria se debe a que el PRI tenía el mayor porcentaje de simpatizantes —así hayan sido probables votantes fuertes o débiles— que el resto de los contendientes: a la pregunta 8: “Independientemente del partido por el que vota, ¿Usted con cuál partido se identifica en el estado de Guerrero?”, el 20.6 % se identificó como priista, y el 11.6 % apenas, como perredista; además, las simpatías petistas y verdes coincidieron en el 0.9 % de los encuestados.

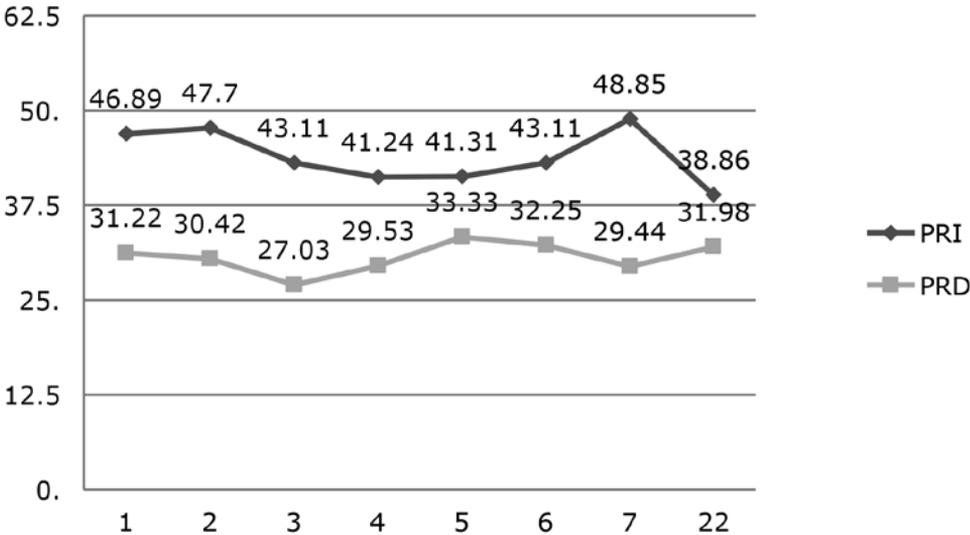
En cambio, los independientes se ubicaron en torno al 41 %. Sin embargo, los votantes independientes no tuvieron un papel protagónico para explicar el triunfo porque al desagregar los datos de qué sector de presuntos votantes independientes votarían por

tal o cual candidatura común, se registra un empate al dividirse exactamente a la mitad dicho voto. Así, si esos electores hubieran sufragado en las fechas del levantamiento de la encuesta, lo hubieran hecho en un 23.6 % por el abanderado priista y en un 23.1 % por la candidata perredista, lo que implica que el factor del voto independiente se anuló porque la correlación de preferencias entre estos segmentos fue similar en esta elección de gobernador y, por tanto, no puede tomarse en consideración a la hora de ponderar los factores que expliquen el resultado electoral.

Otro factor a considerar es el papel asumido por el votante urbano en la preferencia hacia los dos partidos más votados. De acuerdo con los resultados de estudios recientes sobre el comportamiento electoral de los mexicanos (Meixueiro y Moreno, 2014) existe una proclividad a caracterizar el voto priista como el que proviene de los sectores con menos instrucción y de las zonas rurales del país, al contrario del voto opositor del PRD y del PAN. Con matices, el voto por estos dos partidos es mucho más urbano y proviene de los grupos sociales con mayor educación; en el caso de la elección ejecutiva en Guerrero, tal afirmación no concuerda con lo sucedido el día de la jornada electoral. Al analizar los siete municipios urbanos más importantes de la entidad –Acapulco, Chilapa, Chilpancingo, Iguala, Taxco, Tlapa y Zihuatanejo– que representaron el 40 % de la votación total, es posible darse cuenta de que el voto urbano se inclinó fundamentalmente por el abanderado priista.

Si se analiza la gráfica 2, se observa que en los 8 distritos urbanos –de 28– con que cuenta la entidad, se registró en cada uno de ellos una votación mayoritaria para la candidatura común liderada por el PRI. Esto contrasta drásticamente con lo ocurrido cuatro años antes, cuando los ocho distritos urbanos configurados bajo la antigua distritación fueron ganados por la coalición perredista. La mayor diferencia entre los dos bloques se registró en los distritos 2 y 7, pertenecientes a los municipios de Chilpancingo y Acapulco, respectivamente.

**Gráfica 2.** Distribución de votos en distritos urbanos (%). Elección de gobernador 2015.

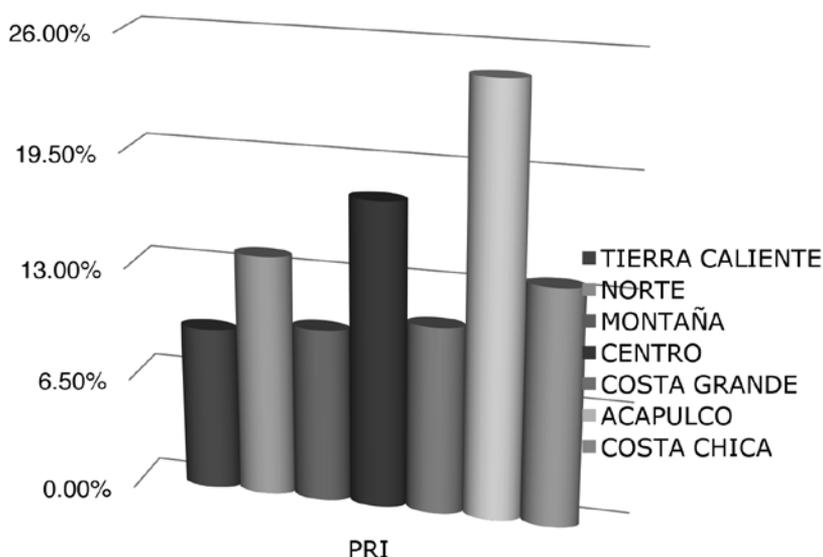


**Fuente:** Elaboración propia con datos del IEPG-Gro.

En la elección de gobernador 2015, la volatilidad del voto permitió que el bastión de preferencia electoral para el PRI se encontrara en las zonas de mayor densidad demográfica.

fica, donde radican las clases media y media-baja y en la que los niveles de instrucción, alfabetización e información son mayores. La gráfica 3 da cuenta de las regiones de Guerrero en donde el PRI obtuvo sus picos más altos de votación. En primer lugar se encuentra la región de Acapulco como la zona que más aportó a ese voto. Esto es lógico porque el municipio de Acapulco concentra casi el 24 % de la lista nominal, pero en segundo lugar se situó la región Centro, donde se localizan dos de los siete principales municipios urbanos de Guerrero: Chilpancingo de los Bravo y Chilapa de Álvarez. Y en tercer lugar, se colocó la región Norte con otros dos de los municipios urbanos relevantes: Iguala de la Independencia y Taxco de Alarcón.

**Gráfica 3.** Distribución regional de votos para la candidatura común de gobernador por el PRI-PVEM



**Fuente:** Elaboración propia con datos del IEPG-Gro.

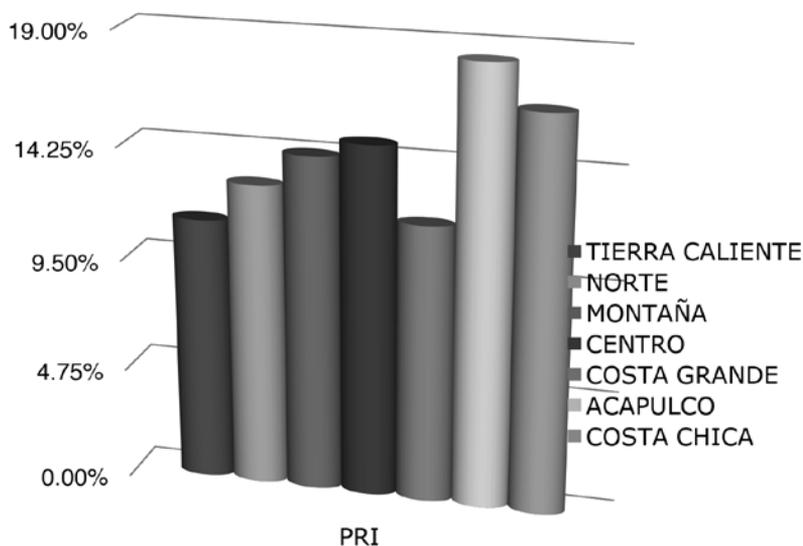
En cambio, el voto perredista tuvo una composición más homogénea, sin los “picos” que pueden observarse en la gráfica de distribución del voto priista. Con la sola excepción de las regiones Tierra Caliente y Costa Grande, en la gráfica 4 se observa que las barras tubulares por región son de tamaño más o menos similar. Así, si bien en este caso, el mayor volumen de votación que obtuvieron los perredistas también se registró en la región de Acapulco, la siguiente región con el porcentaje más alto de votos se dio en la Costa Chica, lugar donde se encuentran los orígenes familiares de la abanderada del PRD.

El PRI concentró sus votos en la región Acapulco con el 24.60 % del total, zona Centro, 17.59 % y región Norte con el 13.92 %; regiones todas que superaron los dos dígitos. En Tierra Caliente se registró, para los priistas, el menor volumen de votos: solo el 9.41 % de la bolsa total. El PRD, en la distribución de sus votos por región, también obtuvo su mayor cosecha en Acapulco (18.45 %), pero a diferencia del PRI, la región que se ubicó en segundo lugar fue la Costa Chica (16.65 %); en tercero, la zona Centro (14.86 %); y en cuarta posición, la región más marginada de la entidad, la Montaña (14.22 %).

Nótese que si bien la Tierra Caliente fue la zona que menos votos aportó a la abanderada perredista, con el 11.21 %, existe una diferencia enorme para ambas candidaturas comunes entre la región que más aportó al volumen de votación frente a la que menos

lo hizo. En el caso del PRI, la diferencia entre Acapulco y Tierra Caliente es de 15.19 %, mientras para el PRD la diferencia entre ambas regiones es de solo 7.24 %, es decir, de la mitad de los sufragios; lo que indica que la distribución de votos perredista fue mucha más homogénea en toda la geografía guerrerense que la priista.

**Gráfica 4.** Distribución regional de votos para la candidatura común de gobernador por el PRD-PT.



**Fuente:** Elaboración propia con datos del IEPC-Gro.

El nivel de competitividad confirma el factor del votante urbano. Las mayores diferencias en la votación obtenida entre ambas candidaturas comunes se dieron, precisamente, en Acapulco, la zona Centro y la región Norte, a favor del PRI. En Acapulco, con un holgado 16.56 %. Mientras tanto, el PRD logró superar a su principal oponente solo en las regiones rurales más pobres de la entidad, particularmente, en la Montaña y la Costa Chica.

**Cuadro 3.** Competitividad electoral por región. Elección de gobernador 2015

Tierra Caliente		
PRI-PVEM	PRD-PT	Diferencia (%)
44.11	44.55	- 0.44
Norte		
PRI-PVEM	PRD-PT	Diferencia (%)
38.33	29.98	8.35
Montaña		
PRI-PVEM	PRD-PT	Diferencia (%)
33.44	40.31	- 6.87
Centro		
PRI-PVEM	PRD-PT	Diferencia (%)
44.61	31.95	12.66
Costa Grande		
PRI-PVEM	PRD-PT	Diferencia (%)

*Continúa...*

Tierra Caliente		
42.57	39.27	3.3
Acapulco		
PRI-PVEM	PRD-PT	Diferencia (%)
45.46	28.90	16.56
Costa Chica		
PRI-PVEM	PRD-PT	Diferencia (%)
36.19	37.44	-1.25

**FUENTE:** Elaboración propia con datos del IEPC-Gro.

Los contrastes de la elección de gobernador también son visibles a nivel de la competitividad distrital. Mientras la candidatura PRI-PVEM apenas ganó un distrito en la categoría de los de muy alta competitividad, la candidatura PRD-PT lo hizo en cuatro; lo que significa que la abanderada perredista tuvo una pelea muy reñida con su oponente priista en esos distritos (casi pierde en ellos por registrarse una diferencia porcentual entre 0.01 a 5 %). En cambio, la candidatura PRI-PVEM tuvo victorias holgadas en ocho distritos –seis de baja competitividad y dos de categoría hegemónica–, lo que quiere decir que los triunfos registrados en esas demarcaciones tuvieron una diferencia porcentual de entre 15.01 a 20, y más de 25 puntos porcentuales, respectivamente. El PRD, en contraste, solo ganó en un distrito de baja competencia y no registró distritos hegemónicos.

La más amplia victoria del PRI en la elección de gobernador tuvo lugar en el distrito 8, que se compone por una porción de la parte oeste del municipio de Acapulco y el municipio de Coyuca de Benítez. Ahí la diferencia porcentual fue de 29.78, es decir, el PRI aventajó al PRD por casi treinta puntos porcentuales, mientras la menor distancia tuvo lugar en el distrito 11, con cabecera en Zihuatanejo de Azueta (Costa Grande), en donde el PRD le ganó al PRI por apenas el 0.68 %.

Héctor Astudillo ganó en 18 de los 28 distritos electorales. En números absolutos, los dos distritos donde el candidato priista obtuvo el mayor número de sufragios fue el 17, de Coyuca de Catalán (Tierra Caliente), y el 21, con cabecera en Taxco de Alarcón (Norte), al obtener 26 815 y 26 305, respectivamente. Beatriz Mojica, en cambio, obtuvo sus mejores resultados en las demarcaciones 18, de Pungarabato (Tierra Caliente) y 28, de Tlapa de Comonfort (La Montaña), al conseguir 29 684 y 24 900 votos, respectivamente.

**Cuadro 4.** Competitividad distrital. Elección de gobernador 2015.

	Muy alta	Alta	Media	Baja	Muy baja	Hegemónico	Total
PRI-PVEM	1	4	5	6	0	2	18
PRD-PT	4	4	1	1	0	0	10
Total	5	8	6	7	0	2	28

**Fuente:** Elaboración propia con datos del IEPC-Gro.

## 4. Elecciones de ayuntamientos y diputaciones locales

Las elecciones de ayuntamientos tuvieron una dinámica propia, diferente a la de gobernador. El PRI y el PVEM acordaron, bajo la modalidad de candidaturas comunes, competir juntos en 54 municipios de Guerrero, en seis regiones socioeconómicas, pero sin incorporar a Acapulco. Es decir, en el 66 % de la totalidad de las demarcaciones municipales. Esos partidos, más el de Nueva Alianza, presentaron una única planilla municipal para Taxco

de Alarcón. En cambio, los perredistas aliados con los petistas fueron juntos solamente en quince municipios de las regiones Costa Chica, Tierra Caliente y Centro, principalmente. Destacan los casos de Acapulco, Chilpancingo, Pungarabato y Ometepec, lo que equivale a cerca de una quinta parte de los municipios guerrerenses. En la elección extraordinaria del municipio de Tixtla de Guerrero, celebrada el 29 de noviembre de 2015, se conformaron candidaturas comunes integradas por los partidos PRD-PT-PAN y PRI-PVEM-NA; en la que resultó ganadora la planilla liderada por el candidato militante del PRD.

Los resultados de ayuntamientos confirman las variaciones en el flujo de la votación en las distintas elecciones celebradas el 7 de junio. Así, si se compactan los votos de los partidos PRI y PVEM en los comicios de ayuntamientos, se alcanza la cifra de 35.84 %, inferior a la que obtuvo la candidatura común a gobernador, que llegó al 40.94 %. Igual situación ocurre con la sumatoria de los sufragios del PRD y PT en la elección municipal, que apenas llega al 33.39 %, en comparación con el 34.72 % de la elección ejecutiva.

La estadística electoral muestra (cuadro 5) que en la elección de ayuntamientos 2015, privó un ambiente de mayor pluralidad política y de mejor distribución de los votos entre los integrantes del sistema de partidos guerrerense. Por lo que, además de los ganadores de siempre en las presidencias municipales (PRI y PRD), en estos comicios también el PAN obtuvo un porcentaje importante de votos. De hecho, para este partido, la elección del 2015 fue la tercera mejor de la era competitiva en cuanto a cosecha de sufragios, aunque no logró rebasar lo obtenido en los comicios de 2012. Sin embargo, los candidatos a presidentes municipales panistas obtuvieron más votos que su candidato a gobernador. Otro de los partidos que alcanzó más de 8 % de los votos municipales fue Movimiento Ciudadano, el que al competir solo en los comicios de 2012 registró un 3.31 %.

**Cuadro 5.** Resultados de la elección de ayuntamientos 2015

<b>Partido político</b>	<b>(%)</b>
PAN	8.40
PRI	11.96
PRD	17.39
PT	3.27
PVEM	3.81
MC	8.29
Nueva Alianza	1.98
Morena	2.62
Humanista	1.21
Encuentro Social	0.78
PPC	1.36
PRI-PVEM	20.07
PRD-PT	12.73
PRI-PVEM-Nueva Alianza	1.49
Candidato independiente	0.06
No registrados	0.09
Votos nulos	4.48

**Fuente:** Elaboración propia con datos del IEPC-Gro.

Lo relevante de la elección municipal 2015 fue que se confirma un movimiento pendular de votos y una dinámica de alternancia que cada vez más deja de favorecer a los dos grandes partidos tradicionales para buscar otras opciones partidistas. Así, si bien el PRI obtuvo la mayoría de las 81 presidencias municipales, con 35, y el PRD fue segundo, con 25 ayuntamientos, el resto de los partidos también obtuvieron victorias municipales. Es el caso del PAN, que obtuvo el mejor registro de su historia en espacios edilicios ganados, con 6, seguido por Movimiento Ciudadano con 5, el PT con 4, el PVEM con 3, Nueva Alianza, 2, y hasta el Partido de los Pobres de Guerrero (PPG), que perdió el registro como partido estatal, sin embargo ganó el ayuntamiento de Marquelia. En conjunto, los partidos distintos al binomio predominante consiguieron victorias en la cuarta parte de los ayuntamientos de la entidad. Hay un crecimiento notable en las preferencias electorales de partidos distintos a los predominantes en regiones específicas de Guerrero.

Las zonas donde los partidos opositores al PRI y al PRD han aumentado más su caudal de votos han sido la Costa Chica, la Montaña y la zona Norte, principalmente. En estas regiones las comunidades indígenas se encuentran presentes y en ellas también se han extendido los grupos de autodefensa y miembros de las policías comunitarias. Han sido zonas que los gobiernos de los partidos tradicionales han olvidado y que por su lejanía de los principales centros urbanos, en muchos de ellos se carece tanto de la infraestructura municipal necesaria para elevar los niveles de desarrollo humano como de los mínimos de bienestar para lograr un desarrollo integral de la población.

Llama la atención que un partido de derecha como lo es el PAN haya expandido su radio de simpatías electorales más allá de su bastión principal, el municipio de Taxco de Alarcón, que ha sido ganado por ese partido en dos ocasiones en la era de la competitividad. Además de ese bastión católico y de clases medias-bajas que es la sociedad taxqueña, el PAN guerrerense ha conseguido triunfos en zonas que registran fuertes niveles de marginación social y cuyos residentes se encuentran en pobreza patrimonial y de capacidades. Se podría explicar que pudo ser resultado de los programas sociales aplicados en Guerrero durante los dos sexenios de gobiernos federales panistas, pero la elección de 2015 demuestra que más allá de esos apoyos, existe una lógica interna en los triunfos municipales de ese año. El PAN consiguió el mayor número de ayuntamientos ganados en este proceso electoral en la región de la Costa Chica (Tecoanapa, Iguapala y Juchitán), la segunda zona más marginada de Guerrero después de la Montaña; en esta última región, triunfó en el municipio de Ahuacuotzingo, y también obtuvo los ayuntamientos de Tepecoacuilco y Leonardo Bravo, en las regiones Norte y en la serranía del centro de Guerrero, respectivamente.

Por su parte, Movimiento Ciudadano ganó las alcaldías de Atlamajalcingo del Monte y de Iliatenco, en la región de La Montaña; General Canuto A. Neri, en la zona Norte; Mártir de Cuilapan, en la Centro; y San Luis Acatlán, municipio indígena de la Costa Chica donde, por cierto, el IEPG-Gro llevó a cabo consultas ciudadanas en febrero de 2015 para definir si las autoridades municipales serían electas mediante usos y costumbres, ejercicio de participación en el que la mayoría de los habitantes de ese municipio optaron por el sistema tradicional de partidos políticos.

El PT, por su parte, obtuvo triunfos en dos municipios de la Montaña (Alpoyeca y Malinaltepec), así como en la región Norte (Copalillo) y la Costa Chica (Tlacoachistlahuaca).<sup>9</sup> El PVEM, en cambio, salió victorioso en un municipio de la Costa Grande (Coahuayutla de José

---

9 Si bien existió una alianza entre el PRD y el PT en este municipio, el presidente municipal es un simpatizante petista.

María Izazaga), otro de la zona Centro (Mochitlán) y uno más en la Costa Chica (Ayutla),<sup>10</sup> donde, en octubre de 2015, se llevaron a cabo consultas a la población residente de ese municipio para conocer su opinión sobre si adoptaban el sistema de usos y costumbres para la elección de las autoridades del ayuntamiento, tal como ya ocurrió en el municipio vecino de San Luis Acatlán. Nueva Alianza, por su parte, ganó dos ayuntamientos, el de Apaxtla de Castrejón, en la zona Norte, y el de Xochihuehuetlán, en la Montaña.

Habría que realizar una investigación precisa y microrregional para establecer cuáles de esos triunfos se debieron a trabajos partidistas previos, derivados de cuadros propios de los partidos distintos a los tradicionales, y cuáles son producto de escisiones de los dos partidos predominantes que a través del transfuguismo arribaron a las sillas edilicias.

Lo notorio es que tanto el PT como Movimiento Ciudadano, dos partidos de izquierda, no lograron retener las dos alcaldías importantes que consiguieron en 2012: ni el Partido del Trabajo pudo ganar de manera consecutiva en el principal y estratégico municipio de la región de la Montaña (Tlapa de Comonfort) ni Movimiento Ciudadano lo consiguió en Acapulco, esta vez con un candidato que no estuvo respaldado por una alianza con el PRD. Sin embargo, el único caso en la época de la competitividad municipal en la que un cuadro de un partido político distinto a los predominantes ha podido reelegirse de manera no consecutiva, ha sido precisamente el de una militante de Movimiento Ciudadano que ganó, en 2008, la alcaldía de Mártir de Cuilapan y que lo hizo de nuevo en 2015.

**Cuadro 6.** Municipios ganados por partido político (2005 - 2015)

Elección	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Conv/ MC	Nueva Alianza	ASD**	PPC***
2005	3 (3.90)	33 (42.86)	40 (51.95)		1 (1.30)				
2008	4 (4.94)	46 (56.79)	26 (32.10)		2 (2.47)	2 (2.47)		1 (1.23)	
2012	4 (4.94)	28 (34.57)	42 (51.85)	2 (2.47)	4 (4.94)	1 (1.23)			
2015	6 (7.41)	35 (43.21)	25* (30.86)	4 (4.94)	3 (3.70)	5 (6.17)	2 (2.47)		1 (1.23)

**Fuente:** Para 2005, 2008 y 2012, Memorias del Instituto Electoral del Estado de Guerrero; para 2015, resultados electorales publicados por el IEPG-Gro, consultado el 10/03/2018. \*En el municipio de Tixtla, que había ganado el pri, por resolución del Tribunal Electoral del Estado, se anuló la elección y se convocó a elección extraordinaria de ayuntamiento que ganó la planilla liderada por un militante perredista. \*\*ASD (Partido Alternativa Social Demócrata); \*\*\*PPC (Partido de los Pobres de Guerrero).

El cuadro 7 muestra la constante de un fenómeno político electoral que se ha repetido en las más recientes elecciones municipales: el elevado porcentaje de ayuntamientos (70 %) en los que se registra la alternancia partidista (casi en las tres cuartas partes del total de municipios). Dicha alternancia se debe, entre otros motivos, a la evaluación negativa que el electorado hace de los resultados de los gobiernos municipales. Cabildos, que en términos generales, se encuentran ahogados financieramente, que dependen

<sup>10</sup> La alcaldesa es militante del PVEM aunque para ganar consiguió el apoyo del PRI en ese municipio.

para su subsistencia de las participaciones federales y, en menor medida, estatales, y que presentan múltiples problemas para realizar gestiones públicas exitosas: carencia de un servicio profesional de carrera en las administraciones municipales; problemas de corrupción galopante en los trámites administrativos más diversos; infiltración del crimen organizado en las corporaciones policiacas y en otras áreas de la burocracia central municipal; ausencia de cumplimiento de planes rectores de desarrollo; carencia de asesores y personal técnico capacitado para realizar obras y servicios de calidad, etcétera.

**Cuadro 7.** Número de alternancias municipales (2008-2015)

Elección	Número de alternancias	(%) Respecto al total de municipios
2008	57	70.37
2012	58	71.60
2015	55	67.90

**Fuente:** Elaboración propia con datos de las *memorias* institucionales del IEEG y del IEPC-Gro.

En esta elección de ayuntamientos, el ganador indiscutible en los principales municipios de Guerrero fue el PRI. Con la excepción de Acapulco y Zihuatanejo, que perdió a manos del PRD—el primero en coalición con el PT—, en las cinco restantes demarcaciones municipales urbanas ganó en alianza con el PVEM (cuadro 8). En términos globales, el PRI consiguió ganar el 43 % del total de municipios y gobernará, a través de sus ayuntamientos, al 46 % de los guerrerenses inscritos en la lista nominal. El PRD pasó a ser la segunda fuerza municipal al conseguir casi el 31 % de ese total. En tercer lugar se ubicó el PAN, que con sus seis triunfos en ayuntamientos alcanzó el 7.41 % de la representación municipal. Esto, sin considerar las victorias que se obtuvieron en los cabildos de los 81 ayuntamientos a través de los regidores de representación proporcional, bajo un sistema municipal electoral que se diseñó para garantizar la pluralidad más amplia en esos microcosmos de la política regional.

**Cuadro 8.** Principales municipios ganados por partido político. Elección de ayuntamientos 2015.

Municipio	Partido o candidatura común	Votación (%)
Acapulco de Juárez	PRD-PT	28.96
Chilapa de Álvarez	PRI-PVEM	45.01
Chilpancingo de los Bravo	PRI-PVEM	40.37
Iguala de la Independencia	PRI-PVEM	39.32
Taxco de Alarcón	PRI-PVEM-NA	45.06
Tlapa de Comonfort	PRI-PVEM	47.38
Zihuatanejo de Azueta	PRD	42.23

**Fuente:** Elaboración propia con datos de los cómputos municipales del IEPC-Gro.

En algunos municipios relevantes fue visible el fenómeno del “voto cruzado”, lo que implicó que segmentos considerables del electorado urbano optaran por votar para el ejecutivo por una opción política y que se abstuvieran, anularan su voto o resolvieran marcar en la papeleta electoral por otra oferta programática en la integración de los ca-

bildos. Particularmente relevante fue el caso de Acapulco, considerado el municipio más importante en términos no solo de actividad económica y comercial, sino en el orden demográfico, ya que concentra casi un cuarto de la población de la entidad.

En ese municipio—que a la vez cuenta como una región socioeconómica de Guerrero—, el candidato común priista a gobernador consiguió casi el doble de sufragios que su candidato a presidente municipal (127 400 votos vs 74 900 votos) y la candidata perredista obtuvo casi 10 mil votos más que su candidato a dirigir el cabildo del puerto. En esa región del estado, el PRI, con su alianza verde, ganó los siete distritos en la elección de gobernador, mientras en la municipal, sin contar con esa alianza estratégica, perdió en cuatro de ellos.

En Acapulco ganó la candidatura común de Evodio Velázquez Aguirre, el dirigente estatal de la corriente perredista Nueva Mayoría—economista, ex secretario general del PRD en Guerrero—, y perdió el candidato priista Marco Antonio Terán Porcayo, médico oncólogo de origen calentano que había dirigido el Instituto Estatal de Cancerología. El PRD aliado con el PT obtuvo el 28.96 % de los sufragios totales en el municipio de Acapulco; el abanderado del PRI, el 27.99 %; y el PVEM, con candidato propio, el 5.26 %. Al igual que en el caso de la elección de gobernador, si hubiera existido una alianza estratégica de gobierno municipal entre ambos partidos, el resultado electoral hubiera sido muy diferente porque al sumarse los votos del PRI con los del Verde, le habrían ganado al candidato común perredista por 4.3 puntos porcentuales. La diferencia entre ambas candidaturas fue de apenas 0.96 %. El tercer lugar de la contienda porteña fue para el exgobernador Zeferino Torreblanca Galindo, postulado por el PAN, quien ya había sido alcalde de Acapulco en el trienio 1999-2002, pero por el PRD; y hasta el cuarto sitio se ubicó a Víctor Jorrín Lozano, diputado federal por Movimiento Ciudadano, partido que no logró renovar la legitimidad democrática alcanzada en la elección municipal de 2012.

Chilpancingo de los Bravo sigue siendo un caso paradigmático. Es el municipio donde reside la capital del estado y es la única demarcación municipal donde no ha ganado otro partido político más que el Revolucionario Institucional. En los más de veinte años que lleva el periodo de la competencia electoral en Guerrero, la residencia de los poderes locales no ha conocido otro ganador que el otrora partido hegemónico. En esta ocasión, el PRI triunfó en alianza con el Verde al llevar a la silla edilicia a Marco Antonio Leyva Mena, ex dirigente estatal del PRI y ex diputado local con amplia experiencia en la administración pública federal. El candidato perredista perdedor fue Antonio Gaspar Beltrán, un expriista del círculo cercano a Héctor Astudillo, que cambió de partido y se integró a las filas de una de las corrientes perredistas relevantes. Leyva Mena ganó con el 40.37 % de los votos contra el 34.45 % de Gaspar Beltrán.

El PRI refrendó el triunfo municipal no solamente en Chilpancingo, sino también en Chilapa de Álvarez, donde tuvo que incorporarse un nuevo candidato emergente ante el crimen del candidato original; y en Taxco de Alarcón, que con la incorporación de Nueva Alianza en la estructura municipal logró derrotar al abanderado panista a la presidencia municipal. En esta última demarcación, la alianza PRI-PVEM-PNA ganó con el 45.06 % de los votos contra el PAN, que alcanzó el 30.85 %. El PRI también recuperó Iguala de la Independencia, donde se desarrollaron los hechos de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa, y Tlapa de Comonfort, en el corazón de la Montaña Alta, pero perdió en Zihuatanejo de Azueta, el único de los municipios importantes urbanos en donde no logró repetir su victoria. En este municipio de la Costa Grande y segundo municipio turístico de Guerrero, el PRD ganó con el 42.23 % contra la alianza conformada por el PRI-PVEM, que obtuvo el 34.41 %.

Por vez primera en la historia electoral de Guerrero, se registraron para competir bajo condiciones muy adversas tres candidatos independientes municipales. Se trata de los casos de los municipios de Cuetzala del Progreso (región Norte), Pedro Ascencio Alquisiras (Región Norte) y Ahuacutzingo (la Montaña), en que si bien los candidatos superaron el umbral requerido de 3 % de la lista nominal municipal para poder participar en la contienda, no lograron obtener el apoyo mayoritario de la población. En este caso, Guerrero quedó muy rezagado en cuanto al número de candidatos independientes que participaron en las elecciones municipales del 2015, si se comparan los números de otras entidades federativas (Estado de México, Michoacán, Nuevo León y Jalisco) cuyos candidatos independientes sumaron los dos dígitos.

Las elecciones de ayuntamientos 2015 también significaron un avance muy relevante en la paridad de género en la política. Con la resolución del Tribunal Electoral del Estado, ocurrida en abril, las dirigencias de los partidos tuvieron que cumplir con la normativa electoral para postular en términos paritarios las candidaturas a los cargos de representación popular, incluidas las planillas de los ayuntamientos (compuestas por presidente municipal, síndico o síndicos) y las listas de regidores de representación proporcional, así como las candidaturas a las diputaciones locales de mayoría y las listas de diputados de representación proporcional.

En comparación con 2012, en que ganaron solo cuatro presidencias municipales, en 2015 las mujeres ganaron en veinte ayuntamientos, lo que implica que quintuplicaron sus triunfos, por lo que la cuarta parte de los ayuntamientos tiene al frente a una mujer. Si en 2012, únicamente lideraron sus comunas municipales dos mujeres panistas y dos perredistas, tres años después, la lista de mujeres ganadoras la encabeza el PRI, con 10, seguido del PRD con 6, MC con 3 y PVEM con una. Por efecto de la aplicación de la paridad de género en las candidaturas de la planilla municipal, en 2015 se registró la preeminencia femenina en las sindicaturas: de las 86 que existen, 64 son para las mujeres (75 %) y para los hombres las restantes 22 (25 %). De las 588 regidurías en disputa, los resultados reflejan una paridad nunca antes vista, al obtener el sector femenino el 47 %. Solo en 2012, las regidurías femeninas representaban el 43.37 % del total.

Las elecciones a las diputaciones también confirman el efecto pendular de la variación en las preferencias electorales. Los resultados consignados en los cuadros 9 y 10, muestran que en 2015 el PRI (en conjunto con el PVEM) revirtió los malos resultados obtenidos tres años atrás.

Para esa elección por el principio de mayoría relativa, ambas organizaciones convinieron en suscribir una alianza parcial en 27 distritos electorales. El PRI postuló candidatos en 21 demarcaciones uninominales y el Verde en seis (distritos 2, 3, 9, 13, 14 y 23). Pero hay un dato interesante a destacar: en algunos de los distritos en los que el PVEM puso candidatos nominalmente y ganó, los personajes políticos tenían una clara militancia en el PRI. Así, por ejemplo, se tiene el caso del distrito 23 de Iguala de la Independencia, con el ex coordinador del Congreso, Héctor Vicario Castrejón. Por su parte, el PRD suscribió un convenio de candidatura común con el PT en 13 distritos electorales, pero en tres de ellos, este último partido registró candidatos propios (distritos, 13, 20 y 21).

**Cuadro 9.** Resultados de la elección para diputaciones de mayoría relativa 2015

<b>Partido político</b>	<b>Votación (%)</b>
PAN	5.72
PRI	0.98
PRD	17.75
PT	3.18
PVEM	0.09
MC	8.42
Nueva Alianza	2.47
Morena	3.68
Humanista	1.50
Encuentro Social	1.07
PPG	1.68
PRI-PVEM	36.35
PRD-PT	11.63
No registrados	0.07
Votos nulos	5.41

**Fuente:** Elaboración propia con datos del IEPG-Gro.

Así, en 2015, el bloque aliancista que obtuvo el mayor número de distritos de mayoría fue el del PRI-PVEM al conseguir 18 de los 28. El PRD y el PT triunfaron unidos en tres distritos. El PRD solo, sin alianzas, triunfó en las siete demarcaciones restantes (cuadro 10). Ninguno de los partidos que no estuvieron aliados consiguieron por sí solos algún triunfo en las circunscripciones uninominales; ni siquiera el PAN, que en esta elección vio caer su número de diputados a la mitad de lo que había ganado en el proceso de 2005, y que con la redistribución, que comenzó a operar en 2012, salió afectado porque desapareció el distrito urbano de Taxco (en la cabecera municipal) donde concentra una importante base de apoyo político.

Al aplicarse las cláusulas del convenio compartido entre el PRI y el PVEM, al primero le correspondieron trece triunfos de mayoría, y al Verde, cinco, mientras el PRD consiguió 9 diputaciones uninominales y el PT, una. Con esta manera de distribuir los grupos parlamentarios, el PRI utilizó una medida precisa para salvar el problema que le hubiera generado ganar con candidatos propios en un número considerable de distritos electorales, y carecer de posibilidades de asignación de diputados de representación proporcional por el efecto de la sobrerrepresentación.

En consecuencia, en la LXI Legislatura, la fracción mayoritaria del Congreso es la del PRI, con el control del 41 % de los asientos legislativos; el siguiente grupo parlamentario con peso político corresponde al PRD, con el 30 % de las curules; en seguida, el PVEM, con un nada despreciable 13 % de la representación; y el resto, dividido entre las representaciones minoritarias del PAN, PT, MC y Morena.

Si se suman los porcentajes de asientos del PRI y el PVEM en la cámara de diputados local, se obtiene la mayoría absoluta requerida para aprobar las iniciativas legislativas que interesen al ejecutivo estatal.<sup>11</sup> Esta es precisamente una de las mejores repercusio-

<sup>11</sup> Hay que precisar que algunos de los diputados que se postularon formalmente por la alianza PRI-PVEM y que en el convenio se estableció que formarían parte del grupo parlamentario del Verde, en realidad han sido militantes prominentes del partido otrora hegemónico. Esto da pie a decir que Gue-

nes que trajo la distribución del voto para el PRI el día de la jornada electoral. El Verde se convierte, por ese efecto, en un claro partido “bisagra” que, sin embargo, está en sintonía con la mayoría parlamentaria priista para hacer avanzar los intereses y acuerdos comunes. Un sólido gobierno unificado como resultado de una coalición parlamentaria entre el PRI y el PVEM, así como una férrea disciplina y cohesión partidaria en las votaciones del Congreso, puede traer como consecuencia una mayor rapidez en la toma de las decisiones legislativas y presupuestales.

**Cuadro 10.** Diputaciones por partido político (2005-2015)

Partido político	2005			2008			2012			2015		
	MR	RP	Total									
PAN	1	3	4	1	2	3		3	3		1	1
PRI	9	4	13	13	5	18	6	7	13	13	6	19
PRD	18	4	22	13	5	18	20		20	9	5	14
PT		2	2		1	1	1	1	2	1	1	2
PVEM		2	2		2	2		3	3	5	1	6
Conv/MC		3	3	1	2	3	1	3	4		3	3
PNA					1	1		1	1			
Morena											1	1
<b>Totales</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>46</b>									

**Fuente:** Elaboración propia con datos del IEPG-Gro.

En cuanto a la paridad de género, en la LXI Legislatura existe un mejor equilibrio respecto a lo ocurrido en 2012. En ese año solo nueve diputadas integraron la anterior legislatura, mientras que para el presente ejercicio parlamentario se registran 18 legisladoras, lo que representa el 39 % del total del Congreso, porcentaje casi igual al de asientos legislativos que ostenta el PRI.

## 5. Elección de diputaciones federales

En estas elecciones concurrentes, que en el ámbito federal corresponden a las intermedias legislativas, los electores guerrerenses tuvieron una mayor participación en los comicios de tipo local. Si se hace un comparativo de la votación total registrada en cada una de las tres elecciones locales (gobernador, ayuntamientos y diputados locales), con la votación total de los comicios a diputados federales, es claro que en esta última el volumen de sufragios global descendió un poco respecto a los obtenidos en los otros tres ejercicios electorales. La elección de gobernador arrojó una votación total de 1 363 458 –una vez descontados algunos sufragios por las resoluciones jurisdiccionales–, mientras la que corresponde a los legisladores federales ascendió a 1 342 946. En términos absolutos, hubo una variación de un poco más 20 mil sufragios; casi la cantidad de votos que obtuvieron los candidatos a diputados federales por el Partido Humanista.

---

rrero, cuando menos hasta la primera mitad del sexenio del gobernador Astudillo, es un ejemplo *de facto* de un gobierno unificado.

En la elección para diputaciones federales, según los resultados de los cómputos distritales del INE, el partido que obtuvo el mayor porcentaje de votación fue el PRI, con el 32.63 %; el segundo lugar fue para el PRD, al obtener el 28.44 %; después aparece el partido Movimiento Ciudadano con el 7.74 %; y en cuarto lugar se sitúa el PVEM con el 5.90 %.

Guerrero se encuentra dividido en nueve distritos federales. La redistribución federal más reciente hizo que las demarcaciones uninominales federales cubrieran el perímetro casi íntegramente de cinco de las siete regiones de Guerrero. Las excepciones son las regiones Acapulco y Centro, cada una con dos distritos federales. Pero en términos generales, con las excepciones ya comentadas, los contornos de los distritos federales se corresponden con los límites territoriales de las regiones socioeconómicas de la entidad.

En ese espacio geográfico se vivió también, una vez más, el fenómeno de la volatilidad del voto. A partir de 1997, Guerrero comienza a experimentar el bipartidismo en las elecciones a diputados federales. En ese entonces, con diez distritos de mayoría, el PRI ganó en seis y el PRD en cuatro. Tres años después, la correlación de fuerzas cambió y favoreció todavía más al PRI, que se llevó nueve de las diez demarcaciones; pero en las elecciones intermedias de 2003, el PRD se recupera y consigue el mismo número de diputaciones que en 1997. En las elecciones presidenciales de 2006, fue tal el impacto del voto de arrastre por Andrés Manuel López Obrador, que el PRD se llevó el “carro completo” en las nueve diputaciones en juego. El PRI se recuperó en las intermedias de 2009, al ganar ocho de las nueve demarcaciones, pero en una que corresponde a un distrito de Acapulco, el arreglo con el PVEM permitió que este partido postulara a un candidato. Finalmente, en 2012, otra vez el PRD gana en la mayoría de los distritos (ocho) y Movimiento Ciudadano triunfa en uno de los distritos de Acapulco.

En la elección de hace casi seis años, el PRI no obtuvo ningún diputado federal. En los comicios de 2015 vuelve a obtener la mayoría de los triunfos en las demarcaciones federales en coalición con el PVEM. La alianza PRI-PVEM ganó en los distritos 01 (Pungarabato), 02 (Iguala de la Independencia), 04 (Acapulco urbano), 06 (Chilapa de Álvarez), 07 (Chilpancingo de los Bravo), 08 (Ayutla de los libres), y 09 (Acapulco rural). De los siete candidatos ganadores, el único que pertenece a las filas del PVEM es Arturo Álvarez Angli, dirigente de ese partido en Guerrero y exdiputado local. En el distrito 08 federal el PVEM obtuvo la mayor votación de las nueve circunscripciones uninominales al conseguir el 16.05 % (un poco más de 26 mil sufragios) de la votación total distrital, por lo que casi empata al PRI, quien logró el 18.54 %, en esa demarcación.

Por otro lado, el PRD integró coalición con el PT. Los triunfos se repartieron en partes iguales: el PRD ganó el distrito 03 con cabecera en Zihuatanejo de Azueta, con un integrante de grupo Guerrero, y el PT ganó el distrito 05 con Victoriano Wences Real, ex presidente municipal de Tlapa de Comonfort y exlegislador local. En ese distrito la votación por el Partido del Trabajo representó el 12.36 % del total (más de 20 mil votos), la más alta registrada en los nueve distritos.

En materia de paridad de género, la elección a diputados federales en Guerrero en 2015 permitió una representación inédita y equilibrada, ya que el desglose del total de los ganadores dio como resultado cuatro diputadas y cinco diputados. Por la coalición PRI-PVEM ganaron cuatro mujeres y tres hombres, mientras que por la del PRD-PT, los dos ganadores fueron varones.

## 6. Una mirada hacia la jornada electoral del 2018

Otro ciclo electoral se abre para Guerrero con el inicio del proceso electoral concurrente 2017-2018. El banderazo de salida comenzó el 8 de septiembre del año pasado y tendrá su punto culminante con la jornada electoral del 1 de julio. El interés se centrará en la elección presidencial, pero la dinámica política de las alianzas partidistas nacionales traerá consecuencias para las treinta entidades en donde se celebrarán comicios.

Para Guerrero existen varias interrogantes que el tiempo contestará: ¿El formato bipartidista continuará, o por el contrario, se abrirá un periodo de tripartidismo efectivo con la irrupción de Morena en las posiciones de poder legislativas y municipales? ¿El gobierno unificado *de facto* seguirá o habrá un viraje hacia la aparición de un gobierno dividido en la entidad? ¿Las condiciones de relativa tranquilidad pública en algunas regiones privilegiarán el desarrollo de elecciones participativas o el contexto de violencia e inseguridad afectará la instalación de las casillas y atentará contra la voluntad ciudadana al cometerse delitos como el robo de paquetes electorales? ¿Las candidaturas independientes en los municipios y distritos de mayoría ahora sí tendrán un impacto ganador como ha ocurrido en otros estados del país? ¿La paridad de género, en sus vertientes horizontal y vertical, se afianzará, o por el contrario, persistirá el fenómeno de postular al sector femenino en distritos o municipios en donde los partidos tienen los más bajos niveles de votación? ¿El proceso electivo por sistemas normativos propios para elegir a la autoridad municipal de Ayutla de los Libres será terso o estará plagado de obstáculos por actores sociales ligados a los partidos tradicionales? ¿La reelección consecutiva de diputados e integrantes de los ayuntamientos entrará con fuerza en la entidad o será una disposición constitucional más que carecerá de efectividad? ¿La volatilidad electoral permitirá que haya actores políticos ganadores diferentes al binomio histórico PRI-PRD en las diputaciones federales y en las senadurías de mayoría relativa en la entidad? ¿El municipio de Chilpancingo de los Bravo seguirá bajo el dominio predominante del PRI o se registrará la primera alternancia partidista en el ayuntamiento para que ahora sí todos los municipios de la entidad hayan experimentado el cambio de partido gobernante?

De acuerdo con Víctor Reynoso (2016: 219) en México la composición de las legislaturas estatales puede dar lugar a la clasificación del sistema de partidos en las entidades en cuatro tipos: de partido predominante, bipartidistas, tripartidistas y multipartidistas. En la mitad de las entidades federativas hasta principios de 2015 existía un formato bipartidista; en ocho, un sistema de partido predominante; en seis, la característica era el tripartidismo y, en la última categoría, se registraban los casos de Baja California y Morelos como los únicos con un sistema de cuatro partidos.

Los resultados de los comicios de diputaciones y ayuntamientos en Guerrero darán la pauta para saber hacia dónde se dirige la configuración partidaria: si hacia la consolidación del formato bipartidista —consideración menos probable—, el cambio hacia la presencia de tres partidos fuertes (PRI, PRD y Morena) o hacia el crecimiento de otras organizaciones políticas —como el PVEM y Movimiento Ciudadano— que permitirían conformar un escenario de interacción multipartidista. Hay que recordar que en los últimos procesos electorales ese binomio, que parecía sólido en el inicio del periodo de la competencia, ha venido decayendo en varias regiones de Guerrero, como la Costa Chica, por ejemplo. La postulación de los candidatos de Morena para los nueve distritos federales da pie a argumentar que el PRD se encuentra en un proceso de salida de varios militantes con presencia regional. En siete distritos Morena postulará a candidatos que fueron ex-

diputados o dirigentes locales del partido fundado por Cuauhtémoc Cárdenas; solo en dos casos, los candidatos provendrán de sus propias filas.

La probable modificación en la correlación de fuerzas al interior del congreso local hará más lenta la actividad legislativa proveniente del Ejecutivo o de su grupo parlamentario afín. Es relevante señalar que en el caso de Guerrero las coaliciones generadas para la elección presidencial no se están replicando fielmente, ni para los otros cargos federales ni para los cargos edilicios y legislativos locales. Así, el Partido Nueva Alianza competirá solo en las elecciones de ayuntamientos y diputaciones locales. Otro caso similar ocurre con el Partido del Trabajo, cuyos liderazgos locales están en desacuerdo con la alianza con el Partido Encuentro Social a pesar de que ya suscribieron un convenio de coalición parcial. Para los comicios de 2018, el PRI y el PVEM celebraron un convenio de coalición denominado “Transformando Guerrero” para ir juntos en cuarenta de los ochenta municipios que se celebrarán mediante el sistema de partidos. En 28 casos la planilla será conformada por priistas, y en los doce restantes, por los verdes. En cambio, la coalición “Por Guerrero al frente”, integrada por los partidos PRD, MC y PAN se distribuyeron los distritos uninominales de tal manera que al primero de esos partidos le corresponderá postular candidatos en veinte circunscripciones; al segundo, en cinco; y al tercero, en tres. Respecto a la coalición “Juntos haremos historia”, integrada por Morena, PT y PES, en el convenio respectivo se establece que el primer partido postulará candidatos a los ayuntamientos en 39 municipios; el segundo, en 20; y el tercero, en 19.

También resulta interesante saber el papel que desempeñarán los cinco partidos con registro estatal que participarán solos en los comicios locales: Coincidencia Guerrerense, Partido del Pueblo de Guerrero, Partido Socialista de México, Partido Socialista de Guerrero e Impulso Humanista de Guerrero. Algunos de los liderazgos de esos partidos provienen de antiguas organizaciones políticas afines al PRI; otros son resultado de las bases de apoyo de expartidos con registro nacional y uno en especial —el Partido del Pueblo de Guerrero— constituye la continuación de lo que fue el Partido de los Pobres de Guerrero, que en la única elección donde compitió en 2015 ganó el municipio de Marquelia. La presencia de catorce institutos políticos en las mamparas de votación de 2018 puede generar un efecto adverso al momento de tomar la decisión de votar de forma válida, pero también en la operación del escrutinio y cómputo en las casillas y en el correcto llenado de las actas. De ahí la importancia de que las autoridades electorales cuenten con los materiales didácticos idóneos para que se lleve a cabo una capacitación electoral óptima.

En materia de operatividad técnica de las elecciones se espera la integración preliminar de 4971 casillas únicas en todo el territorio de la entidad. Aquí cabe precisar que el proceso de integración de esas casillas y los procedimientos logísticos para su ubicación corresponden íntegramente al INE, a través de sus Juntas y Consejos Distritales. Mención especial merece el proceso de reclutamiento de los capacitadores-asistentes electorales locales que, si bien serán contratados por el IEPG-Guerrero, el proceso de selección también estará a cargo del INE. Estos CAE locales tendrán una relevante tarea el día de la jornada electoral, sobre todo en materia de recolección de los paquetes electorales y su envío a las sedes de los distritos.

En materia de candidaturas independientes, los aspirantes a diputaciones locales en Guerrero suman ocho participantes y a la presidencia municipal otros ocho. Sin embargo, estas cifras contrastan con estados vecinos como Michoacán o Morelos, por ejemplo, en el que la cantidad de aspirantes independientes es mucho mayor. En Michoacán al parecer reúnen los requisitos 58 aspirantes a diversos cargos locales; mientras en Morelos, 89 personas buscarán un espacio de representación política fuera de los partidos.

Para la senaduría ha cumplido el porcentaje de apoyo ciudadano la aspirante Soledad Romero Espinal, y para las diputaciones federales, tres personas más. De hecho, Guerrero se une al selecto grupo de siete entidades—junto con Baja California Sur, Chiapas, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa y Tlaxcala—donde es muy probable la aparición en la boleta de una opción independiente al Senado de la República.<sup>12</sup> Para el caso de Guerrero, los aspirantes a la diputación federal competirán en distritos urbanos, principalmente en Acapulco.

Para que la paridad de género avance todavía más, el Congreso de Guerrero modificó la ley electoral para que tanto en las elecciones a diputaciones locales como en la integración de los ayuntamientos se respete dicho principio. También el IEPG-Guerrero ha emitido lineamientos claros para fortalecer las reglas que busquen la igualdad sustantiva entre los géneros en materia político-electoral. Sin embargo, aunque el panorama normativo resulta prometedor, el clima social adverso hacia la participación de las mujeres guerrerenses en la vida pública se ha materializado con los crímenes perpetrados contra la vida de dos precandidatas de diferentes partidos a los cargos de representación popular en el municipio de Chilapa de Álvarez.

Otro tema relevante lo constituye la celebración del proceso electivo para la designación de los titulares del órgano de gobierno municipal en Ayutla de los Libres. Será la primera vez que en ese municipio de la Costa Chica se elija a las autoridades del ayuntamiento por el sistema de usos y costumbres (sistemas normativos propios) y es el único caso hasta el momento en Guerrero que se ha podido separar del sistema tradicional de elecciones con partidos. Esto fue posible como consecuencia de la organización y la defensa de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas de Ayutla, liderados por la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG), así como de otros grupos que buscaban una salida a la vía ordinaria de acceder al poder. Para la realización de esta primera experiencia han sido relevantes las resoluciones de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que con una visión garantista han permitido la aplicación de diferentes convenciones internacionales en la materia, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como la interpretación de las disposiciones normativas de la Constitución General de la República en la materia para ordenar a las autoridades administrativas electorales locales la realización de estudios de peritaje antropológico para constatar la presencia de normas consuetudinarias en las diversas localidades del municipio, permitir la expedición de lineamientos específicos para la celebración de las asambleas informativas a la población y, posteriormente, la realización de las consultas en las que resultó ganadora la opción de los sistemas normativos propios. El punto culminante del proceso electivo tendrá verificativo el 15 de julio de 2018 cuando, en asamblea general comunitaria, se reúnan los representantes de las diferentes localidades para elegir a los titulares de los órganos del gobierno municipal.

Para el gobierno estatal priista actual, las elecciones intermedias locales del 2018 constituirán también un parámetro para medir la popularidad de sus reformas y acciones administrativas, así como una oportunidad para saber lo que la población percibe de las ofertas programáticas que el candidato a la silla ejecutiva hizo en campaña, sobre todo en el aspecto de garantizar el orden y la paz públicas.

---

12 Los datos fueron tomados de INE (2018).

## 7. Nota final

Más allá de las cifras y datos estadísticos expuestos en las líneas anteriores, Guerrero enfrenta retos de la mayor importancia para tratar de enderezar el rumbo perdido. Si bien, en el proceso 2014-2015, el ciclo electoral sirvió una vez más para renovar a los poderes públicos locales y a los legisladores federales por esta entidad, en una empresa que se hizo difícil en extremo por las circunstancias de tan alta complejidad debidas a los sucesos conocidos, el gobierno estatal surgido de las urnas tiene frente a sí enormes retos institucionales y sociales que cumplir.

A los ancestrales problemas de pobreza y marginación social que ya padecía la sociedad suriana se le han añadido en los últimos años situaciones de extrema violencia derivados de los conflictos por la disputa del control de los mercados de la distribución de las drogas y los eventos criminales asociados a dichas actividades en espacios cada vez más amplios del territorio estatal.

Las distintas regiones de Guerrero se encuentran sumidas en el atraso, la marginación, el aislamiento y el estancamiento económico por una serie de factores que han influido en el desplome de las actividades productivas y el deterioro acelerado del tejido social. Si bien ahora un poco más de la mitad de la población guerrerense vive en localidades mayores a los 2500 habitantes, lo cierto es que el sector rural todavía pesa bastante, sobre todo en las actividades primarias tradicionales de subsistencia cuyos productores han visto caer los apoyos, a medida que avanza el desmantelamiento de políticas asistencialistas hacia el campo.

Por otro lado, con las marchas, bloqueos y manifestaciones de repudio social por los trágicos y lamentables acontecimientos de Iguala, los sectores más radicales de la educación han tomado como bandera la desaparición de los 43 jóvenes de Ayotzinapa para endurecer sus posturas contra la necesaria reforma educativa.

El estado de la calidad de la educación en Guerrero no puede ser más lamentable: ciclos escolares que no se cumplen por las protestas cotidianas; cientos de escuelas sin profesores en las zonas rurales; decenas de centros educativos que han cerrado sus instalaciones por el avance galopante de la delincuencia criminal; miles de escuelas sin la infraestructura adecuada para brindar un servicio digno a la niñez; y en medio de todo esto, segmentos del ala disidente del magisterio que presionan con vigor para ver cumplidos sus muy particulares intereses gremiales en detrimento de una educación pública de calidad. El resultado se verá a largo plazo, cuando miles de jóvenes surianos se encuentren imposibilitados para acceder a un espacio universitario porque durante su educación inicial no contaron con la preparación suficiente para obtener las habilidades técnicas y capacidades indispensables para cursar los estudios superiores.

La desigualdad social es otro de los retos pendientes. Guerrero es una de las entidades del país en que este fenómeno social se recrudece todavía más. En decenas de municipios los niveles de desarrollo humano son comparables con los de países africanos del sur del continente, por la carencia de servicios elementales para una vida digna; y en contraste, en las zonas exclusivas y residenciales del puerto de Acapulco se vive la opulencia de una sociedad que no ha mejorado en nada desde los tiempos en que Alejandro von Humboldt ya registraba ese contraste.

En materia de infraestructura hidráulica, carretera, portuaria, aérea, de salud y educativa, por citar solo las más importantes, parece que Guerrero se ha sumido en la parálisis porque no ha habido avances significativos desde hace lustros. Los grandes proyectos de infraestructura se han topado con la oposición de comunidades y pueblos indígenas

que defienden sus recursos naturales y exigen el derecho a ser consultados. Desde hace años no existe un nuevo puerto de altura, un nuevo aeropuerto, una nueva autopista. Es más, ni siquiera se han construido con la velocidad requerida los hospitales ni los centros de salud necesarios para hacer frente al crecimiento demográfico. Y en el sector educativo, Guerrero se ubica en el segundo lugar del país como la entidad que tiene enormes rezagos en infraestructura y equipamiento.

El gobierno estatal parece más una agencia de colocación de empleos burocráticos cada vez que concluye un ciclo electoral que el órgano rector de las políticas públicas que debería ser. Ahogadas las haciendas estatal y municipales, solo queda el recurso fácil de “estirar la mano” para pedir auxilio a la federación. Sin una política fiscal activa y con el boquete financiero de más de 13 mil millones de deuda pública, el panorama no parece nada halagador.

Si a todo esto se le suma la existencia de una clase política que —con sus escasas excepciones— tiene una visión patrimonialista del poder y de corto plazo, con actitudes de corrupción galopante que apenas comienzan a reprimirse pero que carece de una comprensión global y ética de lo que significa el servicio público, el panorama luce todavía más desalentador. Si las instituciones públicas guerrerenses reportan un déficit de eficacia y eficiencia en sus resultados, la sociedad civil organizada y propositiva de la entidad todavía hay que estructurarla, porque es muy endeble. No existen organizaciones sociales lo suficientemente poderosas y con visión no antisistémica que cumplan un papel activo en la vigilancia de las acciones gubernamentales y que participen en la creación de riqueza pública para su distribución equitativa entre los sectores que ocupan la parte inferior de la escala social.

Lo que existe en Guerrero, lamentablemente, son grupos reducidos contestatarios que buscan alcanzar sus intereses individuales y que confrontan al gobierno estatal o municipal en turno, según su escala de objetivos, para obtener canonjías y bienes colectivos o selectivos que serán distribuidos entre los liderazgos de esos grupos, pero sin una visión de beneficio común.

Otro tema pendiente es la construcción de un genuino Estado de Derecho en el que se genere la confianza en las instituciones públicas. Y para ello, entre otras situaciones, se hace indispensable una cultura de la legalidad que favorezca las condiciones para aumentar las inversiones productivas y se haga frente a las actividades económicas ilegales, sobre todo ahora con la caída de los precios en el mercado negro de las drogas.

Esos son los retos del gobierno a mitad de su camino. No será una empresa fácil ni la autoridad puede hacerlo solo. Se requiere la reunión de voluntades con un mínimo de acuerdos para avanzar hacia el crecimiento y la igualdad. Y el tiempo político es demasiado corto. En pocos meses se pondrá en juego, otra vez, el destino político de México y de sus entidades federativas.

## Fuentes consultadas

Bravo Ahuja Ruiz, Marcela (2017). Guerrero, bipartidismo ineficiente y en crisis; en Bravo Ahuja Ruiz, Marcela (coord.), *Política y elecciones en México. Nuevas historias regionales 1980-2015*. México: UNAM, Ediciones La Biblioteca.

Calvo Barrera, Raúl (2014). La izquierda en Guerrero en 2012: las elecciones de la hegemonía, en López Montiel, Gustavo, Rosa María Mirón Lince y Francisco Reveles Vázquez (coords.), *Los estados en 2012: alternancias y hegemonías*. México: UNAM, Tec-

- nológico de Monterrey, Fundación Friedrich Naumann, IEDF, Fundación Académica Guerrerense, Ediciones La Biblioteca.
- Calvo Barrera, Raúl (2013). El proceso electoral de gobernador en Guerrero, 2010 - 2011: ¿Continuidad de la personalización política?, en López Montiel, Gustavo; Rosa María Mirón Lince y Francisco Reveles Vázquez (Coords.); *Los estados en 2011. Elecciones locales y sucesión presidencial*. México: Fundación Académica Guerrerense, Tecnológico de Monterrey, Fundación Friedrich Naumann, Ediciones La Biblioteca.
- Calvo Barrera, Raúl (2007). *Proceso electoral y alternancia en Guerrero*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Consejo Estatal Electoral (2005). *Memoria del proceso electoral ordinario de ayuntamientos y diputados 2005*. Chilpancingo: CEE-Guerrero.
- Espinosa Santiago, Orlando (2016). Tendencias estatales: Dominio priista, inestabilidad y alianzas electorales en las elecciones para gobernador de 2015; en Alarcón Olgún, Víctor y Nancy García Vázquez (Coords.). *El proceso electoral del 2015. Instituciones, partidos y competencia*. México: Tirant lo Blanch, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.
- Instituto Electoral del Estado de Guerrero (2013). *Memoria fotográfica. Actividades del programa de capacitación electoral*. Chilpancingo: IEEG.
- Instituto Electoral del Estado de Guerrero (2012). *Memoria electoral 2012. Proceso electoral coincidente de ayuntamientos y diputados*. Chilpancingo: IEEG.
- Instituto Electoral del Estado de Guerrero (2009). *Memoria del 2008-2009. Proceso electoral ordinario de la elección de ayuntamientos y diputados y proceso electoral extraordinario*. Chilpancingo: IEEG.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (2016). *Memoria electoral. Proceso electoral de gobernador, diputados locales y ayuntamientos 2014 - 2015*. Chilpancingo: IEPC-Guerrero.
- Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” de la Universidad Autónoma de Guerrero; Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (2017). *Informe sobre la calidad de la ciudadanía en Guerrero*. Chilpancingo: IIEPA-IMA-UAGRO, IEPC-Guerrero.
- Instituto Nacional Electoral (2018). *Numeralia. Proceso electoral 2017 - 2018; 1 y 6*, México: INE.
- Martínez Vilchis, José (2013). *Las razones del voto en el Estado de México. Un estudio teórico-práctico a la luz de la elección de gobernador del 2011*. México: Fontamara, Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).
- Meixueiro, Gustavo y Alejandro Moreno (coords.) (2014). *El comportamiento electoral mexicano en las elecciones de 2012*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), CESOP.
- Morales, Rafael (2014). Guerrero, tres escenarios de una sucesión adelantada. *Expansión* [Recuperado el 10 de marzo de 2018], de [https://expansion.mx/opinion/2014/10/28/opinion-guerrero-tres-escenarios-de-una-sucesion-adelantada?internal\\_source=PLAYLIST](https://expansion.mx/opinion/2014/10/28/opinion-guerrero-tres-escenarios-de-una-sucesion-adelantada?internal_source=PLAYLIST).
- Reynoso Angulo, Víctor Manuel (2016). Los sistemas de partidos en la federación mexicana a principios de 2015; en Alvarado Mendoza, Arturo (coord.). *Elecciones en México: cambios, permanencias y retos*. México: El Colegio de México.
- Rionda Ramírez, Luis Miguel (2007). Elecciones concurrentes en Guanajuato 2006: crisis institucional, consolidación de una hegemonía partidista y competitividad presidencial, en Cortés Guardado, Marco Antonio y Víctor Alejandro Espinosa Valle

(coords.). *Elecciones concurrentes en México. Competencia, participación y voto diferenciado*. México: Ediciones Eón, Universidad de Guadalajara.

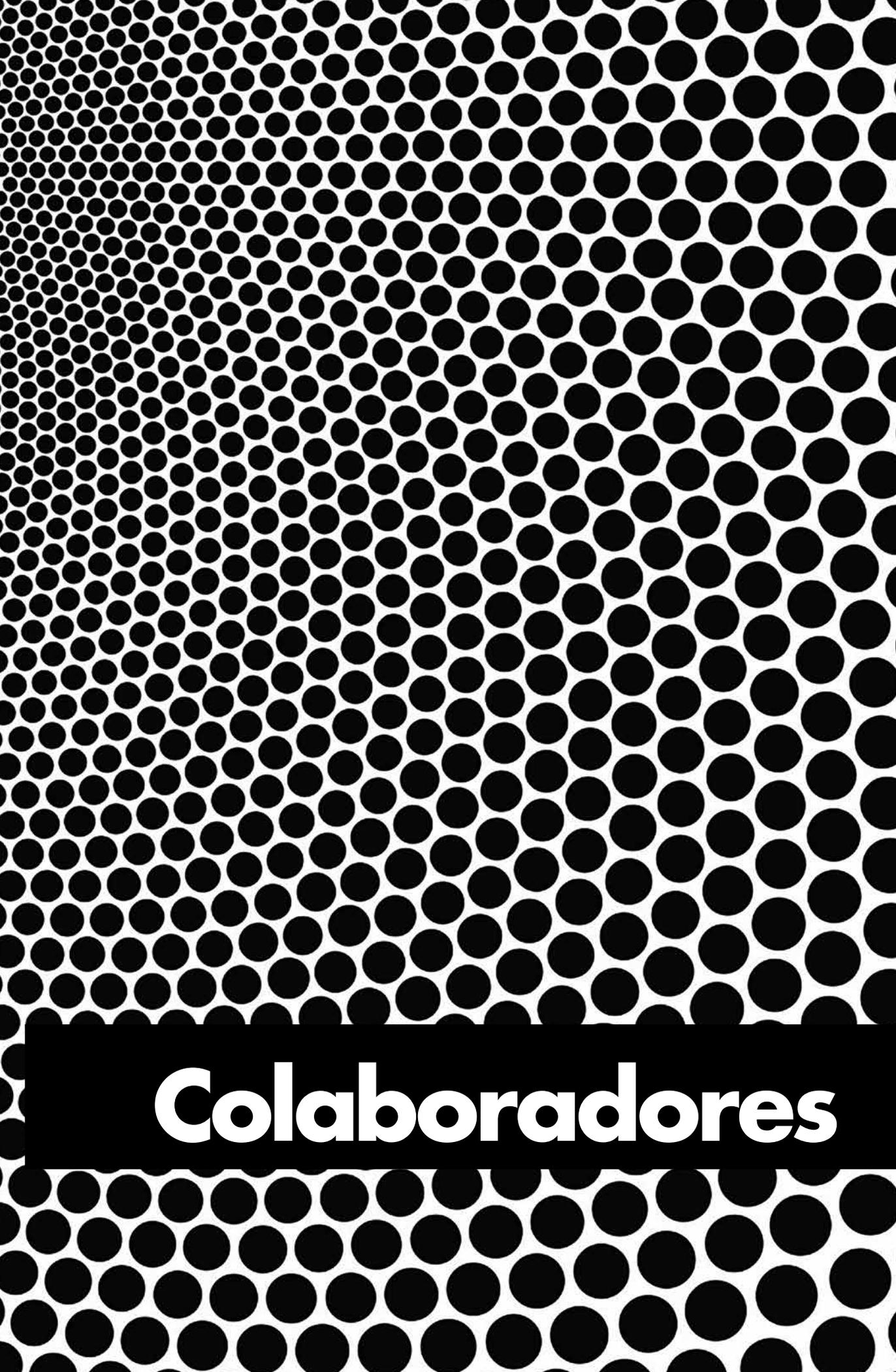
Ríos Piter, Armando (2015). "Por qué no voy", artículo publicado en el diario *Reforma* (17/01/2015).

**SITIOS WEB:**

[http://www.iepcgro.mx/Sitio%20Proceso/Computo\\_Dtal.html](http://www.iepcgro.mx/Sitio%20Proceso/Computo_Dtal.html)

<http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>





**Colaboradores**

### **ALÁN ARIAS MARÍN**

Analista político y comentarista del programa Encuentros del IMER. Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos-CNDH. Subcoordinador general para el diálogo y la negociación en Chiapas. Doctor en Derechos Humanos por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España (in memoriam).

### **MARÍA DEL ROSARIO VARELA ZÚÑIGA**

Maestra Investigadora perfil Prodep, en la FCPyS-U. A. de C. Unidad Torreón. Ha impartido cursos también en instituciones privadas como las universidades Lasalle, Ibero, Torreón, entre otras. Coordinadora del Programa Multidisciplinario de Estudios de Género, del Cuerpo Académico "Política y Sociedad", de la FCPyS-U. A. de C., Torreón, Coahuila. 2010-2013. Autora del libro *Mujeres en campaña*, que narra las experiencias de candidatas a diputadas federales y locales en el proceso electoral 2015 en el estado de Guanajuato. Coordinó del libro *Sentencia de amor. La participación de las Mujeres en las elecciones de 2012*, que da cuenta de la participación de las mujeres en los procesos electorales locales y federales posteriores a la sentencia 12624, que hizo obligatoria por primera vez la cuota de género.

### **ROSALINDA CASTRO**

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Sus líneas de investigación son clientelismo político, redes clientelares y caciquismo. Correo electrónico: [rosalindacm@yahoo.com](mailto:rosalindacm@yahoo.com)

### **ALEJANDRO LOZANO DÍEZ**

Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho; maestro en Ciencias Jurídicas por la Universidad Panamericana, con mención honorífica; Máster en Filosofía por la Universidad de Navarra, España, donde obtuvo la calificación *Magna cum laude*. Actualmente se encuentra finalizando la tesis doctoral en Derecho por Investigación en la Universidad Panamericana. Ocupa el cargo de Profesor-Investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, donde fue también Asesor de Mando Superior adscrito a la Presidencia. Anteriormente, Consultor Jurídico de la Cámara de Senadores; asesor adscrito a la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y profesor de "Introducción al Derecho", "Derecho Natural", "Derecho Matrimonial" y "Derecho Familiar" en el Centro de Ciencias para la Familia "Loma".

### **SERGIO ARTURO BÁRCENA JUÁREZ**

Doctor en Ciencia Política. Miembro del SNI, nivel I. Es profesor en el Tecnológico de Monterrey desde 2012. Sus intereses de investigación giran en torno a procesos políticos, comunicación política e instituciones parlamentarias. Proyectos de investigación aplicada: consultoría electoral, legislativa y en participación ciudadana. Actualmente se desempeña como profesor-investigador de la Escuela de Humanidades y Educación.

### **FERNANDO PATRÓN SÁNCHEZ**

Doctor en Estudios de Gobierno por la Universidad de Essex, Inglaterra. Profesor-investigador de tiempo completo del Departamento de Gestión Pública, de la División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato. Director de la *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAP)*. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Sus temas de investigación están relacionados con el estudio del Poder Legislativo, las relaciones Ejecutivo-Legislativo, Política Presupuestaria y Gasto Público.

### **MA. OFELIA CAMACHO GARCÍA**

Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales por El Colegio de México. Profesora-investigadora de tiempo completo del Departamento de Gestión Pública, División de Derecho Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Sus temas de investigación se relacionan con el estudio de instituciones políticas y política y regulación.

### **FRANCISCO JOSÉ RODRÍGUEZ ESCOBEDO**

Doctor en Ciencias Socioeconómicas por el Instituto de Socioeconomía, Estadística e Informática del Colegio de Postgraduados, Campus Estado de México. Actualmente es Coordinador del Centro de Estudios en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Es autor del libro *Fundamentos teóricos de las políticas públicas y estudios de caso. Programas públicos en México* (2011), editado por el Instituto de Administración Pública del estado de Puebla. La obra fue reimpresa en el 2013 bajo el sello de la Editorial Académica Española. Ha publicado más de una veintena de artículos en revistas de difusión científica con la temática referida a las políticas públicas. Es miembro del Padrón de Investigadores en la Vicerrectoría de Investigación y Estudios de Posgrado de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y postulante al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

### **MARÍA DE LOURDES ROSAS LÓPEZ**

Doctora en Ciencia Social con Especialidad en Sociología por El Colegio de México (Colmex), y maestra en Ciencias Políticas, por la BUAP. Lic. en Ciencias Políticas por la UPAEP. Es profesora-investigadora de la licenciatura en Ciencias Políticas. Su investigación se ha enfocado en tres ejes: 1) los aspectos políticos de la migración mexicana residente en Estados Unidos, 2) la migración internacional del estado de Puebla Residente en Nueva York, y 3) la transmigración de los menores no acompañados con destino a Estados Unidos. Este último eje constituye la temática del proyecto de investigación que trabaja actualmente con el doctor Vincent Guilamo-Ramos, de la New York University. Su última publicación es el artículo “Exploring Migratory Dynamics on HIV Transmission: The Case of Mexicans in New York City and Puebla, Mexico”, escrito en colaboración con Yumary Ruiz, Vincent Guilamo-Ramos, Katharine McCarthy y Miguel A. Muñoz-Laboy, investigadores de la New York University, publicado en junio de 2014, en *American Journal of Public Health*.

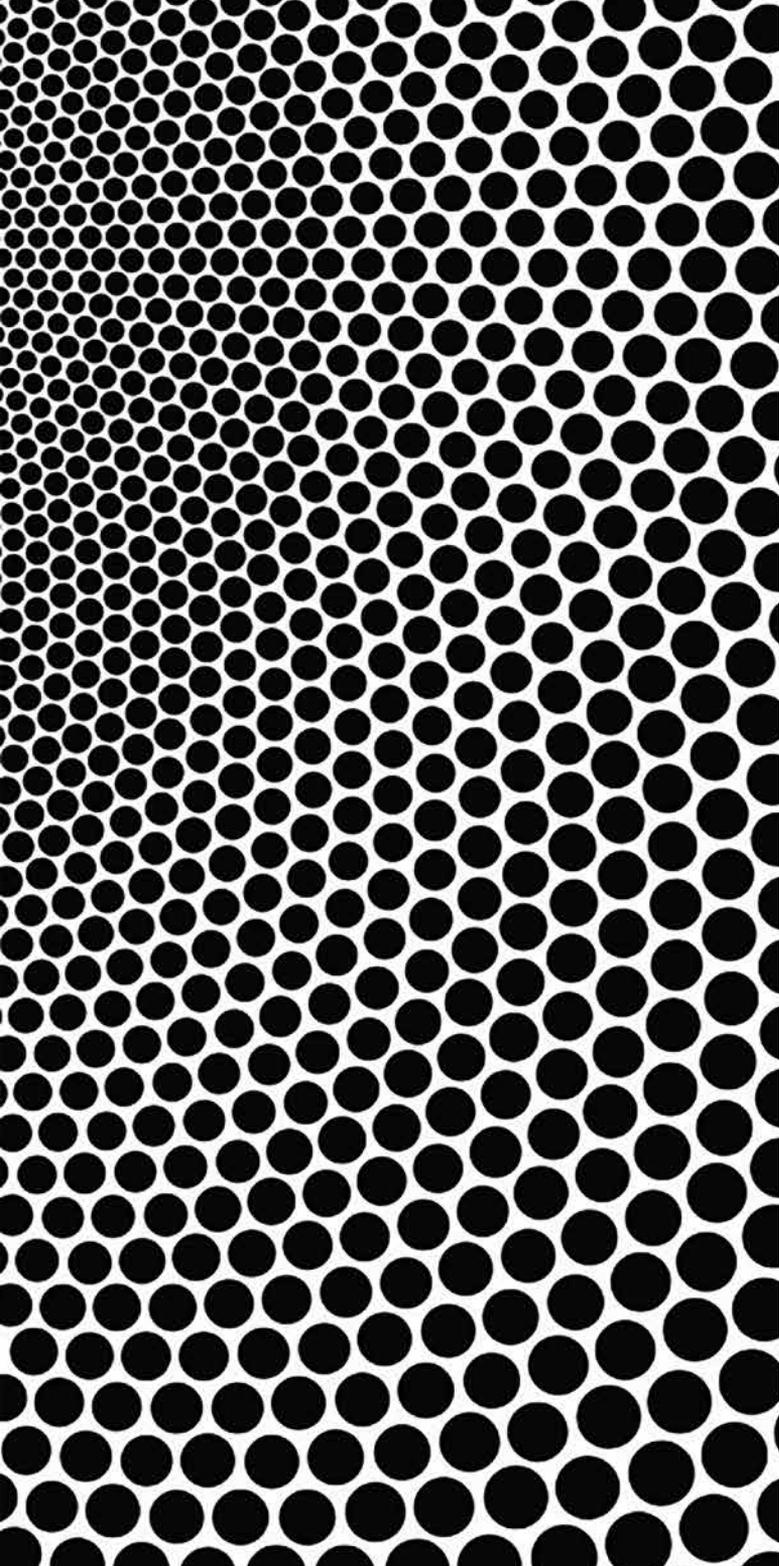
### **ANA KARINA SÁNCHEZ CERVANTES**

Estudiante de la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación, Universidad de Guadalajara.

### **RAÚL CALVO BARRERA**

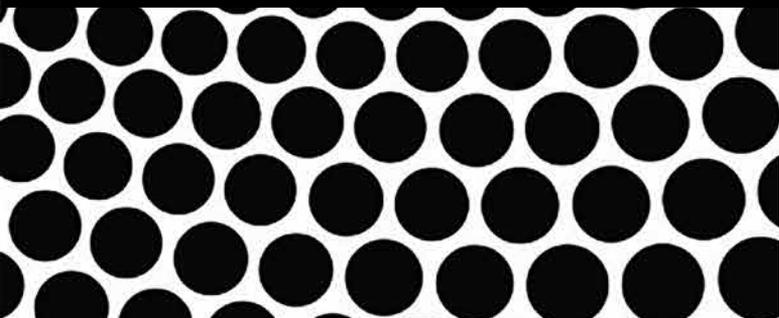
Profesor-investigador de tiempo completo, “Asociado D”, perfil deseable Prodep, en la Universidad Autónoma de Guerrero. Licenciado en Derecho por la UAGRO y en Ciencia Política por la UNAM. Maestro en Derecho Electoral por la Universidad Americana de Acaapulco. Especialista en Justicia Electoral por el CCJE del TEPJF. Cursó el Doctorado por Investigación en Ciencia Política en el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” de la UAGRO. Se desempeñó como Consejero Electoral en el Consejo Estatal Electoral de Guerrero y en el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero.





Instrucciones para

# Colaboradores





# Instrucciones para colaboradores

*De Política*, Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip), es una publicación semestral de carácter académico, editada y distribuida por la misma asociación, cuyo propósito es publicar y difundir trabajos de investigación originales e inéditos en el área de la ciencia política que contribuyan al avance de la disciplina, especialmente en México, al tiempo que sean referentes para entender mejor la realidad política de México, América Latina y el mundo. Las colaboraciones publicadas se dividen en cuatro secciones:

1. Artículos de investigación científica: productos de investigaciones empíricas con el adecuado fundamento teórico. Deberán tener la siguiente estructura: introducción, metodología empleada, marco conceptual, desarrollo, resultados obtenidos, conclusiones y bibliografía.
2. Artículos sobre el estado de la cuestión: resultados de investigaciones sobre algún tema, teórico o empírico, de la ciencia política, con el fin de dar cuenta de sus avances, límites y tendencias, con especial atención al caso mexicano.
3. Miscelánea: sección que incluye colaboraciones en las siguientes categorías: a) perfiles / semblanzas, b) monográficos y c) documentos.
4. Reseñas: espacio de crítica y revisión bibliográfica de novedades editoriales, nacionales y extranjeras, cuya temática sea de interés y trascendencia para la disciplina politológica.

Solo los dos primeros tipos de colaboración (artículos de investigación científica y artículos sobre el estado de la cuestión), se someterán a proceso de arbitraje. El resto, miscelánea y reseñas, no se consideran artículos de investigación científica y, por tanto, no agotan el proceso de arbitraje. La revista está dirigida a un amplio y variado público, entre los que destacan: académicos, investigadores, estudiantes universitarios, funcionarios públicos, actores sociales y representantes populares.

## Normas de publicación

1. Sólo se publicarán trabajos originales e inéditos.
2. El envío de colaboraciones implica que el autor confirma que su artículo no ha sido postulado simultáneamente ni aceptado para publicación en otra revista o medio de divulgación impreso o electrónico.
3. La entrega de colaboraciones irá acompañada de la carta cesión de derechos y certificado de originalidad que los autores deben diligenciar al momento de enviar sus colaboraciones.

4. Todas las contribuciones se someterán a dictamen por pares académicos (especialistas nacionales e internacionales), acogiendo la modalidad de doble ciego.
5. El proceso de arbitraje es anónimo y se desarrolla bajo los siguientes aspectos: a) relevancia, pertinencia y originalidad temática; b) discusión de la materia y contribución para el avance de la disciplina; c) consistencia y estructura de la exposición de objetivos; d) evaluación del uso y actualización de las fuentes; e) correspondencia de la metodología con los objetivos de la investigación y/o reflexión teórica; f) coherencia expositiva; y g) cumplimiento de los criterios editoriales de la revista. Los resultados del arbitraje pueden ser: a) admitido sin reserva; b) admitido con reserva; o c) no admitido.
6. Los trabajos que hayan obtenido dictamen favorable y que por razones editoriales no alcancen a publicarse en el número progresivo de la revista, se reservarán para el siguiente.
7. En hoja anexa, el autor debe indicar su nombre completo, filiación institucional actual y correo electrónico vigente. Asimismo, deberá incluir una reseña curricular con extensión no mayor a un párrafo (12 líneas aproximadamente), donde resalte los siguientes aspectos: institución de adscripción, grados académicos, líneas de investigación, libros y artículos publicados recientemente, premios recibidos, cargos y distinciones académicas, entre otros datos de interés académico.
8. El idioma oficial de la revista es el español. Las colaboraciones recibidas en otros idiomas (inglés, francés, italiano o portugués) se publicarán tal cual. No obstante, se consideran inéditos los trabajos escritos en idioma diferente al español, pero que hayan sido traducidos por primera vez a este.
9. Todas las colaboraciones deberán entregarse en versión electrónica bajo las siguientes características:
  - a. Extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25; escrito con letra Arial de 12 puntos, con interlineado de 1.5; márgenes: izquierdo y derecho de 3 centímetros; superior e inferior de 2 centímetros.
  - b. Para el caso de las reseñas, estas tendrán una extensión máxima de cinco cuartillas y deberán ser de libros académicos actuales sobre cualquiera de las áreas de interés de la ciencia política.
10. Las colaboraciones, salvo las reseñas, deberán incluir: título, resumen, palabras clave, sumario, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía. El título debe resumir la idea principal del trabajo de la forma más precisa y menos extensa posible. El resumen será descriptivo del contenido del trabajo con extensión no mayor a un párrafo (12 líneas aproximadamente). Las palabras clave oscilarán entre 3 y 5, y deberán dar cuenta del contenido científico del artículo. El título, resumen y palabras clave deberán traducirse al idioma inglés.
11. Las citas y referencias bibliográficas deberán incluirse en el cuerpo del texto, bajo el estilo de redacción de la American Psychological Association (APA). De manera ilustrativa, se ofrecen los siguientes ejemplos:
  - a) Entre paréntesis: Apellido(s) del autor(es), año de edición de la obra y número de página. Ejemplo: Sobre la nulidad de las elecciones hay muchos autores que ofrecen argumentos convincentes, sin embargo, “es Andreas Von Thur quien

- ofrece una mejor definición de la naturaleza de la nulidad, alejada de las nociones de sanción o pena, para fines electorales” (Ackerman, 2012: 46).
- b) Cuando en el cuerpo del texto se mencione algún elemento de la ficha, en la referencia solo se asentarán los datos complementarios. Ejemplo:
- Respecto a la democracia, Sartori (2008) ha escrito...
  - También Norberto Bobbio (2000) ha escrito sobre la relación entre democracia y liberalismo.
- c) Respecto a las notas a pie de página, estas deberán ser exclusivamente explicativas.
12. Al final del texto deberá incorporarse un listado completo de la bibliografía empleada, alfabéticamente ordenada y con sangría francesa, en el siguiente orden:
- Libros: Apellido(s), Nombre(s) (año de publicación). Título de la obra en cursiva, Ciudad de publicación y Editorial(es).
  - Capítulos de libros: Apellido(s), Nombre(s) (año de publicación). “Título del capítulo entre comillas”, en Nombre(s) (ed. o eds. / comp. o comps.), Título de la obra en cursivas, Ciudad de publicación, Editorial(es) y páginas que comprende.
  - Artículos en revistas: Apellido(s), Nombre(s) (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”, Título de la publicación en cursivas, vol., núm., periodo de la edición y páginas que comprende el artículo.
  - Páginas electrónicas: al igual que los artículos en revistas, agregar la fecha de consulta después de la dirección electrónica del sitio consultado. Ejemplo:

Müller Creel, Oscar A. (2012). “La responsabilidad civil del servidor público en el combate a la corrupción”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LVII, núm. 214, enero-abril de 2012, pp. 165-185. Disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys> [7 de noviembre de 2012].

Las colaboraciones deberán enviarse a la Secretaría Ejecutiva de la Asociación, con atención al Dr. Servando Pineda Jaimes, Director Editorial, indicando que desean ser publicados en la revista, a la siguientes direcciones electrónicas: [amecipdepolitica@gmail.com](mailto:amecipdepolitica@gmail.com) / [amecip@gmail.com](mailto:amecip@gmail.com)



# Instructions for contributors

*On Politics* is the academic journal of the Mexican Association of Political Science (Ame-cip). It is a biannual academic publication, edited and distributed by the same Association, whose sole purpose is to publish and make public original and non- previously published research in the area of political science, in order to contribute to the advancement of the discipline, especially in Mexico, and at the same time expecting to serve as a reference for a better understanding of the political reality of Mexico, Latin America and the world. Published contributions are divided into four sections:

1. Scientific research articles: items with a proper theoretical rationale. They should have the following structure: introduction, methodology, conceptual framework, development, outcomes, conclusions or discussion, and bibliography.
2. Articles interested on a state of affairs: as to be the result of research on a topic, theoretical or empirical, in political science, capable to account for its progress, limits and trends, with special attention to the Mexican case.
3. Miscellaneous: section that includes collaborations in the following categories: a) profiles / descriptions, b) monographs, c) documents.
4. Reviews: space for criticism and literature reviews of new publications, domestic and foreign, whose subject of interest and concern is the discipline of political science.

Only the first two types of collaborations (research papers and articles discussing about a state of affairs), would be submitted for arbitration. The journal is aimed at a wide and varied audience, among which are academics, researchers, students, government officials, social actors and representative lawmakers.

## Publication guidelines

1. Only original and unpublished papers will be considered.
2. By sending a collaboration the author implies and confirms that his/her article has not been simultaneously submitted to (or accepted for) another printed publication elsewhere, or distributed through internet or an electronic format.
3. Delivery of contributions will be accompanied with the letter of copyright's cession and the certificate of authenticity that authors must fill out when submitting their collaborations.
4. All contributions will be subjected to academic peer evaluation (made up by national and international experts), receiving double-blind treatment. The arbitration process is anonymous and is developed under the following aspects: a) relevance, applicability and thematic originality; b) debate of the subject matter and contribution to the advancement of the discipline; c) consistency and structure of the statement of

objectives; d) evaluation of the use and updating of the sources; e) correspondence of the methodology with the objectives of the research and/or theoretical reflection; f) narrative consistency; g) compliance with the journal editorial policy. The results of the arbitration may be: a) accepted without reservation; b) taken with reservation; or c) not supported.

5. Papers that have obtained favorable endorsement, but do not reach editorial publication the subsequent issue of the magazine, will be reserved for the next issue.
6. In an enclosed page the author must provide his/her full name, current institutional affiliation and current email. It also should include a curriculum summary no longer than a paragraph (12 lines or so), which highlights the following aspects: institution of affiliation, degrees, areas of research, recently published books and articles, awards, titles and academic honors, and any other data of academic interest.
7. The official language of the journal is Spanish. Contributions received in other languages (English, French, Italian or Portuguese), will be published as it is submitted. However, materials written in languages different than Spanish are considered unpublished, given the fact that they can be translated into this language for the first time.
8. All contributions should be submitted in electronic version under the following characteristics:
  - Minimum length of 15 pages and a maximum of 25, written in Arial type 12 points, 1.5 lines spacing, between margins: left and right 3 centimeters, top and bottom 2 centimeters.
  - In the case of reviews, they must have a maximum of five pages and must be of current scholarly books on any of the areas of interest in political science.
9. Collaborations, except the reviews, should include: title, abstract, keywords, summary, introduction, development, conclusion and bibliography. The title should summarize the main idea of the work in the most accurate and in the least extension as possible. The abstract should be a description of the content, no longer than a paragraph (12 lines or so). The keywords will range between 3 and 5, and shall account for the scientific content of the article. The title, abstract and key words should be translated into Spanish.
10. Citations and references must be included within the body of the text, under the writing style of the American Psychological Association (APA). Illustratively, the following examples are provided:
  - a) In parentheses: Name(s) of author(s), year of publication of the book and page number. Example:

On the subject of invalid elections many authors provide compelling arguments, however, "Andreas Von Thur is the one who offers a better definition of the nature of nullity, away from notions of penalty or punishment, for electoral purposes" (Ackerman, 2012: 46).
  - b) When in the main body of the text, reference is made to any part of a date, the reference should only contain supplementary information. Example:
    - With regard to democracy, Sartori (2008) has written ...
    - Also, Norberto Bobbio (2000) has written about the relationship between democracy and liberalism.

- c) With respect to the notes as footnotes, they must be exclusively explanatory.
11. At the end of the text a complete list of the literature used should be listed in alphabetical order and indented in French style, in the following order:
- a) Books: Surname (s), name (s) (year of publication). Title of work in italics, City of publication and publisher (s).
  - b) Chapters in books: Surname(s), name(s) (year of publication). "Chapter title in quotes" in Name(s) (ed. or eds. / comp., or comps.), Title of work in italics, City of publication, Publisher(s) and pages included.
  - c) Articles in journals: Surname (s), name (s) (year of publication). "Title of article between quotes", Title of publication in italics, vol., no., Editing period and pages covering the article.
  - d) Web pages: the same as journal articles. Add the date of consultation after the electronic address of site visited. Example:

Müller Creel, Oscar A. (2012). "The liability of the public servant in the fight against corruption", in *Journal of Social and Political Sciences*, year LVII, no. 214, January-April 2012, p. 165-185, ISSN 0185-1918. Available at [http:// http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys](http://http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys) [November 7, 2012].

Contributions should be sent to the Executive Secretary of the Association, with attention to Servando Pineda Jaimes, Editorial Director, indicating that they wish to be published in the journal, to the following addresses: [amecipdepolitica@gmail.com](mailto:amecipdepolitica@gmail.com)/  
[amecip@gmail.com](mailto:amecip@gmail.com)

