

**EVALUACIÓN  
DE POLÍTICAS  
DE LA  
4T  
DESDE UNA  
PERSPECTIVA  
CRÍTICA**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE QUINTANA ROO



LA BIBLIOTECA

**COMPILADORES:**

Miguel Angel Barrera Rojas  
Lázaro Marín Marín  
Eleazar Santiago Galván Saavedra  
Citlalli Lucely Olvera Calderón



# **Evaluación de políticas de la 4T desde una perspectiva crítica**

Compiladores

Miguel Ángel Barrera Rojas

Lázaro Marín Marín

Eleazar Santiago Galván Saavedra

Citlalli Lucely Olvera Calderón

# **Evaluación de políticas de la 4T desde una perspectiva crítica**

Compiladores

Miguel Ángel Barrera Rojas

Lázaro Marín Marín

Eleazar Santiago Galván Saavedra

Citlalli Lucely Olvera Calderón



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE QUINTANA ROO



LA BIBLIOTECA

Este libro, arbitrado bajo el método “doble ciego” por especialistas en la materia se privilegia con el aval de la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo.

Evaluación de políticas de la 4T desde una perspectiva crítica

*Compiladores*

*Miguel Ángel Barrera Rojas*

*Lázaro Marín Marín*

*Eleazar Santiago Galván Saavedra*

*Citlalli Lucely Olvera Calderón*

D.R. © Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo

Boulevard Bahía s/n esq. Ignacio Comonfort

Col. Del Bosque. C.P. 77019

Chetumal, Quintana Roo, México

Tel: 983-835-0300

D.R. © Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V.

Azcapotzalco la Villa No. 1151

Colonia San Bartolo Atepehuacán

C.P. 07730, México, D.F.

Tel. 55-6235-0157 y 55-3233-6910

Email: [contacto@labiblioteca.com.mx](mailto:contacto@labiblioteca.com.mx)

Primera edición: diciembre, 2022

ISBN UQROO: 978-607-8792-27-6

ISBN Editorial: 978-607-8733-96-5

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal de Derechos de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso y encuadernado en México

Printed and bound in México

# Índice

---

## Capítulo 1.

Políticas de saneamiento del agua en México: éxitos o fracasos de la 4T . . . . . 7

*Eduardo Hernández Hernández, Gabriela Sánchez Viveros, María Esther Díaz Martínez, Marycruz Álvarez Jiménez*

## Capítulo 2.

Cambios espaciales en una Unidad Productiva ejidal como resultado de la implementación del programa Sembrando Vida . . . . . 21

*Aleida Azamar Alonso, Oscar Iván Reyes Maya*

## Capítulo 3.

Desmantelamiento del INE, una política reiterada en la 4T . . . . . 45

*Susana Madrigal Guerrero, Maribel Valdez Solís*

## Capítulo 4.

Los Pros y Contras de la incorporación de la revocación de mandato al sistema democrático mexicano . . . . . 67

*Jean Cadet Odimba On' Etambalako Wetsbokonda*

## Capítulo 5.

Políticas de amnistía en la 4T. Caso mujeres privadas de su libertad por el delito de aborto . . . . . 93

*Grecia Atenea Huape Padilla, Edgar Alejandro Ramírez Hernández Celfia Itzel Duarte Cásarez, Maribel Valdez Solís*

## Capítulo 6.

La despenalización y regulación del consumo de *cannabis* en México a través de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la política empleada por la 4T . . . . . 119

*Aristóteles Aguila-socho Torres*

**Capítulo 7.**

Una aproximación al concepto de “Politic policies”.

La ruta del Tren Maya como estudio de caso . . . . . 143

*Lázaro Marín Marín, Miguel Angel Barrera Rojas*

*Citlalli Lucely Olvera Calderón, Eleazar Santiago Galván Saavedra*

**Capítulo 8.**

Distribución salarial entre hombres y mujeres trabajadoras durante la 4T en México. Persistencia de la desigualdad (2018-2022). . . . 159

*Rafael Ortiz Pech, David de Jesús Santoyo Manzanilla,*

*Lucelly Carolina Burgos Suárez*

**Capítulo 9.**

La cuarta transformación y la política de combate a la pobreza.

El caso de Miahuatlán de Porfirio Díaz . . . . . 181

*Miguel Hernández Celis, Oscar David Valencia López,*

*Christian Arturo Meléndez*

# Capítulo 1. Políticas de saneamiento del agua en México: éxitos o fracasos de la 4T

---

EDUARDO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ<sup>\*</sup>

GABRIELA SÁNCHEZ VIVEROS<sup>\*\*</sup>

MARÍA ESTHER DÍAZ MARTÍNEZ<sup>\*\*\*</sup>

MARYCRUZ ÁLVAREZ JIMÉNEZ<sup>\*\*\*\*</sup>

## Resumen

El derecho humano al acceso al agua de forma suficiente, salubre y asequible es reconocido en el marco legal vigente. Para que el Estado mexicano garantice este derecho, debe reducir la contaminación de cuerpos de agua y aumentar la disponibilidad de agua. Para ello, se implementaron programas de saneamiento que vinculan al gobierno con los particulares. Para determinar la efectividad de estas políticas se analizaron los reportes gubernamentales y científicos de calidad de agua en México en el periodo 2018-2022. Se encontró que la calidad de agua empeora progresivamente. Además, se han identificado nuevas sustancias contaminantes que afectan y ponen en riesgo a la población. Se concluye que las políticas de saneamiento de agua implementadas por la 4T comprometen la disponibilidad de recursos hídricos de las futuras generaciones.

## I. Introducción

A nivel Constitucional, se reconoce el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico de forma suficiente, salubre, aceptable y asequible (Constitución Política de

---

\* Estudiante del posgrado en Ciencias Agropecuarias. Universidad Veracruzana. Zs20022708@estudiantes.uv.mx

\*\* Profesora. Universidad Veracruzana. Facultad de Ciencias Agrícolas. gabsanchez@uv.mx

\*\*\* Profesora. Universidad Veracruzana. Facultad de Ciencias Agrícolas. mariadiaz@uv.mx

\*\*\*\* Estudiantes del posgrado en estadística. Universidad Veracruzana. Zs20000601@estudiantes.uv.mx

Los Estados Unidos Mexicanos, 2021). Ya que la propiedad de las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional (Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, 2021; Ley General de Bienes Nacionales, 2021) corresponde originariamente a la Nación, poner al alcance de toda la población, sin discriminación alguna, suficiente agua salobre es responsabilidad del Estado.

Es así que el gobierno en turno, autodenominado 4T, ha ejecutado iniciativas para procurar la suficiencia y calidad de los recursos hídricos (Comisión Nacional del Agua, 2022c). Sin embargo, a pesar de la constante inversión pública en distintas iniciativas desde el año 2015 centrada en la reducción de la concentración de contaminantes (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2015), la contaminación del agua dulce continúa siendo uno de los problemas más graves en el país que reduce el volumen aprovechable de agua por parte de la población (Cutillas et al., 2019; Gutierrez, 2019) y limita la garantía del derecho humano al agua.

Bajo esta óptica, aún se desconoce la eficacia que ha tenido el gobierno de la 4T, gestión encabezada por Andrés Manuel López Obrador, en la reducción de índices de contaminación desde el año 2018 y hasta el año 2022. Debido al incremento poblacional, tendencias de consumismo y la creciente industrialización, se presupone que la contaminación de los cuerpos de agua continúa agravándose de forma generalizada en México. En consecuencia, el objetivo de esta investigación fue definir si las políticas establecidas por el gobierno de la 4T han sido eficaces en la reducción de índices de contaminación en el periodo 2018-2022 al contrastar el marco legal con las políticas públicas aplicadas y reportes científicos de contaminación de agua.

## II. Método

Para definir la eficacia de las políticas gubernamentales en el periodo 2018-2022 con bases legales, se propuso una metodología interdisciplinaria involucrando el análisis del marco legal del derecho al acceso al agua en la legisgrafía vigente identificando con ello la responsabilidad del Estado en sus niveles Federal, Estatal y Municipal, además del rol de los particulares (Parra & Mauger, 2022). También se calcularon modelos estadísticos de correlación obtenidos de los datos reportados por instan-

cias gubernamentales oficiales, esto es, la Comisión Nacional del Agua (Comisión Nacional del Agua, 2022a).

El análisis jurídico siguió una metodología ecológico-legal, considerando los preceptos legales y su aplicabilidad en la calidad de agua en México (Kurtz et al., 2022; Parra & Mauger, 2022). Los modelos estadísticos de correlación se usaron para presentar y discutir tendencias generales según la pendiente descrita en los gráficos.

Esta investigación tuvo bases cualitativas y cuantitativas (Foy et al., 2022), i) el análisis de la legalidad de los programas gubernamentales que tuvieron el objetivo de reducir índices de contaminación, ii) las tendencias reportadas en fuentes gubernamentales oficiales por parte de la Comisión Nacional de Agua y, iii) reportes científicos publicados en revistas arbitradas del periodo 2018-2022 con lo cual se describió el panorama actual de los recursos hídricos en el país. Con esta evidencia se procedió a discutir la eficacia de las políticas gubernamentales de la 4T.

### III. Resultados

#### *Responsabilidad del Estado y de los particulares*

La administración de los recursos hídricos se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, 2021) en donde se reconoce el derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua de forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Adicionalmente, se establece que el Estado es quien garantizará este derecho a través de la Ley en donde se definirán las bases, apoyos y modalidades para el acceso sustentable de los recursos hídricos (Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, 2021). Parte de estas obligaciones son delegadas a los Municipios, quienes tienen a su cargo las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales (Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, 2021).

Cabe destacar que toda política instrumentada por el Estado, sea a nivel Federal, Estatal o Municipal, debe ser integral y sustentable (Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, 2021). Legalmente y en materia de recursos hídricos, el desarrollo sustentable es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter hídrico, económico, social y ambiental, que tiende a mejorar la calidad y la productividad de

las personas, que se fundamenta en las medidas para la preservación del equilibrio hidrológico, el aprovechamiento y protección de los recursos hídricos para garantizar el agua a generaciones futuras (Ley de Aguas Nacionales, 2020).

De esta manera, las obligaciones gubernamentales se asientan en figuras operativas llamadas programas. A su vez, estas coordinan a las distintas áreas públicas junto con los particulares para aprovechar el presupuesto público y, conjuntamente, ejecutar actividades que permitan garantizar el acceso, disposición y saneamiento de agua de forma suficiente, salubre, aceptable y asequible (*Programa de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento | Comisión Nacional Del Agua | Gobierno | Gob.Mx, s/f*). Así, se tiene que la obligación del Estado de proveer agua de calidad a toda persona en el territorio mexicano se cumple al coordinar a la Federación y los Municipios en programas que dirigen el presupuesto público en actividades que involucran a particulares en proyectos de manejo sustentable del agua.

### *Programas gubernamentales para el saneamiento de aguas*

Atendiendo la obligación constitucional de llevar a cabo el tratamiento y disposición de aguas residuales, el Estado ha establecido y dado seguimiento al Programa Nacional Hídrico (Programa Nacional Hídrico 2020-2024, 2020) y el Programa de Saneamiento de Aguas Residuales [PROSAN] (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2015) que promueven la reducción de contaminantes en el agua a través de la construcción, ampliación, rehabilitación, puesta en marcha, ejecución de obras complementarias y estudios o proyectos de tratamiento de aguas residuales (Comisión Nacional del Agua, 2016). Cabe destacar que el “tratamiento de aguas residuales”, se refiere al procedimiento físico, químico, biológico o térmico, mediante el cual se cambian las características de los residuos y se reduce su volumen o peligrosidad (Ley General Para La Prevención y Gestión Integral de Los Residuos, 2021). Entonces, el objetivo máximo de los Programas de Saneamiento es ejecutar proyectos que permitan reducir el volumen o peligrosidad de los contaminantes en aguas residuales.

Esta idea se ve plasmada en las Reglas de Operación del PROSAN en el que, para iniciar proyectos que hagan uso del Presupuesto Público, es necesario justificar el volumen de agua por tratar y garantizar la reducción de algunos indicadores de contaminación (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2015). Estos indicadores han sido monitoreados

por la Comisión Nacional del Agua y son de acceso público desde antes de la 4T (Comisión Nacional del Agua, 2022a).

### *Reportes gubernamentales del saneamiento de aguas*

Los indicadores monitoreados por las estaciones gubernamentales coordinadas por la Comisión Nacional del Agua son la demanda bioquímica de oxígeno (DBO5), demanda química de oxígeno (DQO), sólidos suspendidos totales (SST), coliformes totales, entre otros (Comisión Nacional del Agua, 2022b; Madrigal et al., 2018). Con ello, la Comisión Nacional del Agua describe de forma superficial la calidad de agua en ríos y lagunas continentales.

Los resultados oficiales indican que, por lo general, no existe gran variabilidad en la calidad de los cuerpos de agua en el territorio mexicano en los puntos de monitoreo de la Comisión. La mayoría de las estaciones reportan que el agua se ha mantenido como calidad excelente, buena, aceptable, contaminada o fuertemente contaminada a lo largo del tiempo, es decir, se mantienen estables.

Las tendencias más destacables son las presentadas en sólidos suspendidos totales y coliformes. En ambos casos, el volumen de agua de calidad excelente está disminuyendo constantemente, mientras que el volumen de aguas contaminadas y aceptables, aumentan.

### *Reportes científicos del saneamiento de aguas*

Mientras que los reportes oficiales sostienen la idea de una estabilidad en la calidad de agua a nivel nacional, con una ligera tendencia a la disminución debido a la cantidad de sólidos suspendidos y coliformes, los estudios científicos de la calidad de cuerpos de agua en México publicados durante el periodo 2018 – 2022 concluyen reiteradamente que el agua representa peligros a la salud y a los ecosistemas (Vasseghian *et al.*, 2022; Vega-Millán et al., 2021) en distintos puntos del país.

Los metales pesados son algunos de los contaminantes más preocupantes y, desafortunadamente, comunes en el ambiente antropizado mexicano (Aguilera et al., 2021). Las fuentes de estos contaminantes son la actividad industrial, cambio de uso de suelo, minería, tráfico vehicular, acumulación por erosión o lixiviación, etc. (Chaparro et al., 2020; Lome-Hurtado et al., 2020; Torres-Sánchez et al., 2018). Sólo en el país entre 2018 y 2022, se evaluó el impacto de metales pesados en la Ciudad

de México (Aguilera et al., 2021; Torres-Sánchez et al., 2018), Guajuato (Chaparro et al., 2020), en el río Sonora (Lome-Hurtado et al., 2020), Mexicali (Quiñonez-Plaza et al., 2020) y los manglares de Puerto Vallarta (Rodríguez-Saldaña et al., 2018). De estos estudios se concluyó que la población mexicana, incluyendo jóvenes en edad infantil, están expuestos y son afectados por una amplia diversidad de metales (Cu, Zn, Si, Sr, Cd, V, Cr, Fe, Ni, Pb, Al, Co, entre otros) que pueden encontrarse en concentraciones por encima de los niveles permitidos por la normativa.

Además de los metales, la exposición a otros elementos conocidos como metaloides, por ejemplo el arsénico ambiental o el fluoruro, está asociada con diversas afectaciones a la salud humana y efectos sistémicos crónicos, incluyendo consecuencias respiratorias negativas (Izquierdo-Vega et al., 2022). Además, estos también son considerados los principales contaminantes inorgánicos de mantos freáticos. Se han detectado metaloides en el agua potable en las villas Yaqui, Sonora y en el municipio de Tula de Allende, Hidalgo, afectando activamente a la población local (Vega-Millán et al., 2021).

Adicionalmente, como consecuencia de las actividades agrícolas, las aguas son contaminadas con pesticidas, fungicidas, sales y diversos fertilizantes que, a pesar de estar prohibidos en otros países, siguen siendo utilizados en México (Mendivil-García et al., 2020; Silva-Madera et al., 2021). Se destaca que el contacto con estos compuestos puede ocasionar afectaciones a la salud humana, así como efectos teratogénicos, oncogénicos, reproductivos y hepáticos en la biota (Muñoz-Nájera et al., 2022). Este fenómeno ocurre en ríos, lagos, mantos freáticos, lagunas e incluso el océano (Vasseghian et al., 2022) debido a la erosión y lixiviación de agroquímicos desde campos de cultivo (Mendivil-García et al., 2020). Lo anterior agrava la problemática ambiental y social del aprovechamiento de los recursos hídricos.

Otro agente común de la contaminación de cuerpos de agua es el aporte de efluentes orgánicos. De hecho, es considerado como el principal factor de degradación de los ríos (Mora et al., 2021; Pérez Cutillas et al., 2019). Esto tiene un impacto en parámetros de calidad de agua como el oxígeno disuelto y la turbidez del agua (Cutillas et al., 2019) y con ello en la cantidad de sólidos suspendidos y cantidad de coliformes. La contaminación orgánica de cuerpos de agua facilita la proliferación y dispersión de virus, bacterias, hongos y parásitos que representan un riesgo serio para

la biota de ríos, así como para la población humana establecida en áreas adyacentes a cuerpos de agua contaminados (Mora et al., 2021).

Además de la aproximación clásica de los contaminantes orgánicos en las aguas como la cantidad de nitratos, fosfatos, coliformes, entre otros, recientemente se ha señalado como preocupante la existencia de contaminantes emergentes que, aún a muy bajas concentraciones, representan un riesgo tóxico debido a la ausencia de estándares estrictos que regulen estas sustancias (Cruz-López et al., 2020). Este tipo de contaminación orgánica fue detectada en el río Conchos, Chihuahua (Cutillas et al., 2019), el lago Cajititlán, Jalisco (de Anda et al., 2019; Gradilla-Hernández et al., 2020), el río “El Fuerte” (Fregoso-López et al., 2020), la represa “El Cu-chillo” que provee de agua a Monterrey (Cruz-López et al., 2020).

## IV. Discusión

Aunque la responsabilidad de garantizar el derecho del acceso a los recursos hídricos de calidad le corresponde al Estado, este se apoya en la sociedad civil para el desarrollo de proyectos que permitan la construcción, ampliación, rehabilitación, puesta en marcha, ejecución de obras complementarias y estudios o proyectos de tratamiento de aguas residuales (Comisión Nacional del Agua, 2016) en un modelo de gobernanza. Desafortunadamente, para la aportación de recursos públicos, sólo se requiere garantizar la disminución de algunos indicadores de contaminación como la DBO5, DQO, SST y coliformes totales (Comisión Nacional del Agua, 2022b).

Aunque estos indicadores de contaminación son importantes (NOM-001-SEMARNAT-1996, 1996), actualmente resultan insuficientes para evaluar la calidad de agua. Lo anterior según los recientes reportes de calidad de agua en revistas científicas que han mostrado la relevancia de estudiar y monitorear nuevos tipos y concentraciones de contaminantes emergentes (Cruz-López et al., 2020). Estas sustancias tienen impactos relevantes en la salud humana, en los ecosistemas y aún no están siendo estudiados con profundidad (Lome-Hurtado et al., 2020).

Si bien los estudios científicos coinciden en la preocupante situación del agua de México ante la desbordante incorporación de metales pesados (Chaparro et al., 2020; Lome-Hurtado et al., 2020; Torres-Sánchez et al., 2018), metaloides (Izquierdo-Vega et al., 2022; Vega-Millán et al., 2021), pesticidas (García-Solorio et al., 2022; Mendivil-García et al.,

2020; Silva-Madera et al., 2021), fungicidas (Muñoz-Nájera et al., 2022), efluentes orgánicos (Cutillas et al., 2019; de Anda et al., 2019; Fregoso-López et al., 2020), sales (Sedeño-Díaz et al., 2022) y fertilizantes (Mendivil-García et al., 2020), la mayoría de estos reportes se centran en contaminantes que no son monitoreados por las estaciones de la Comisión Nacional del Agua. Esto sugiere la necesidad de incorporar nuevos indicadores de calidad de agua y métodos de análisis de composición química de fase acuosa en las estaciones de muestreo de la Comisión Nacional del Agua.

Por otra parte, por disposición legal, la integración de nuevos indicadores y el establecimiento de programas de tratamiento de aguas residuales, debe tener una naturaleza sustentable (Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, 2021; Ley de Aguas Nacionales, 2020). Esto es, mantener un balance entre los factores social, ecológico y económico (Ley de Aguas Nacionales, 2020). Así, las políticas de tratamiento de aguas residuales no pueden limitarse a la exigencia de la reducción de la concentración algunos agentes contaminantes como se ha hecho durante esta administración (Comisión Nacional del Agua, 2016), también deben regular la incorporación de técnicas o procedimientos ecológicamente amistosos, por ejemplo la biorremediación (Nedjimi, 2021) en el proceso de reducción de la concentración de contaminantes en cuerpos de agua.

Las fuentes gubernamentales muestran una ligera tendencia a la disminución de la calidad de aguas nacionales en materia de DBO5, DQO, SST y coliformes. Estas tendencias coinciden con los reportes científicos que indican un incremento de la diversidad y cantidad de contaminantes como metales pesados, metaloides, pesticidas, fertilizantes, entre otros. Adicionalmente, ya se cuenta con registros de riesgos inminentes y el impacto al que ya están expuestas poblaciones urbanas, rurales e incluso indígenas.

Con esta evidencia se concluye que, hasta el momento, las políticas de saneamiento de agua para la garantía del derecho humano al acceso al agua a través de las políticas de la 4T no han sido exitosas. Esto desde una perspectiva de la reducción de la contaminación para asegurar la disponibilidad de suficientes recursos hídricos asequibles a toda persona en el territorio mexicano. Las políticas implementadas podrían considerarse apropiadas para la mitigación parcial del impacto de las actividades humanas. No obstante, de continuar con las tendencias actuales, las fuentes y calidad de recursos hídricos de las futuras generaciones se verán com-

Prometidas en un futuro llevando al incumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Aguas Nacionales (Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, 2021; Ley de Aguas Nacionales, 2020).

## V. Bibliografía

- AGUILERA, A., Bautista, F., Gutiérrez-Ruiz, M., Cenicerros-Gómez, A. E., Cejudo, R., & Goguitchaichvili, A. (2021). Heavy metal pollution of street dust in the largest city of Mexico, sources and health risk assessment. *Environmental Monitoring and Assessment*, 193(4), 1–16. <https://doi.org/10.1007/S10661-021-08993-4/TABLES/9>
- CHAPARRO, M. A. E., Ramírez-Ramírez, M., Chaparro, M. A. E., Miranda-Avilés, R., Puy-Alquiza, M. J., Böhnelt, H. N., & Zanor, G. A. (2020). Magnetic parameters as proxies for anthropogenic pollution in water reservoir sediments from Mexico: An interdisciplinary approach. *Science of the Total Environment*, 700. <https://doi.org/10.1016/J.SCITOTENV.2019.134343>
- COMISIÓN Nacional del Agua. (2016, marzo). *Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROSAN). Manual de operación y procedimientos 2016*.
- COMISIÓN Nacional del Agua. (2022a). *Calidad del agua en México | Comisión Nacional del Agua | Gobierno | gob.mx*. Calidad Del Agua En México. <https://www.gob.mx/conagua/articulos/calidad-del-agua>
- COMISIÓN Nacional del Agua. (2022b). *Calidad del agua (nacional)*. Sistema Nacional de Información Del Agua. <http://sina.conagua.gob.mx/sina/tema.php?tema=calidadAgua&ver=mapa&co=0&n=nacional>
- COMISIÓN Nacional del Agua. (2022c). *Programas Federales de Agua Potable y Saneamiento | Comisión Nacional del Agua | Gobierno | gob.mx*. <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/programas-federales-de-agua-potable-y-saneamiento>
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 (2021).
- CRUZ-LÓPEZ, A., Dávila-Pórcel, R. A., de León-Gómez, H., Rodríguez-Martínez, J. M., Suárez-Vázquez, S. I., Cardona-Benavides, A., Castro-Larragoitia, G. J., Boreselli, L., de Lourdes Villalba, M., Pinales-Munguía, A., Silva-Hidalgo, H., de la Garza, R., & del Socorro Espino-Valdes, M. (2020). Exploratory study on the presence of bisphenol A and bis(2-ethylhexyl) phthalate in the Santa Catarina

- River in Monterrey, N.L., Mexico. *Environmental Monitoring and Assessment*, 192(8), 1–13. <https://doi.org/10.1007/S10661-020-08446-4/TABLES/3>
- CUTILLAS, P. P., Álvarez, J. P. A., Ortega, E. F. S., García, C. C., & Cañabero, J. J. A. (2019). Environmental degradation and its effects on the pollution of surface water in conchos river basin (Chihuahua-México). *Cuadernos Geográficos*, 58(1), 47–67. <https://doi.org/10.30827/CUADGEO.V58I1.6636>
- DE Anda, J., Gradilla-Hernández, M. S., Díaz-Torres, O., de Jesús Díaz-Torres, J., & de la Torre-Castro, L. M. (2019). Assessment of heavy metals in the surface sediments and sediment-water interface of Lake Cajititlán, Mexico. *Environmental Monitoring and Assessment*, 191(6), 1–13. <https://doi.org/10.1007/S10661-019-7524-Y/TABLES/8>
- Foy, M., Martyn, D., Daly, D., Byrne, A., Aguneche, C., & Brennan, R. (2022). Blockchain-based governance models for COVID-19 digital health certificates: A legal, technical, ethical and security requirements analysis. *Procedia Computer Science*, 198, 662–669. <https://doi.org/10.1016/j.procs.2021.12.303>
- FREGOSO-LÓPEZ, M. G., Armienta-Hernández, M. A., Alarcón-Silvas, S. G., Ramírez-Rochín, J., Fierro-Sañudo, J. F., & Páez-Osuna, F. (2020). Assessment of nutrient contamination in the waters of the El Fuerte River, southern Gulf of California, Mexico. *Environmental Monitoring and Assessment*, 192(7), 1–20. <https://doi.org/10.1007/S10661-020-08354-7/FIGURES/6>
- GARCÍA-SOLORIO, L., Muro, C., De La Rosa, I., Amador-Muñoz, O., & Ponce-Vélez, G. (2022). Organochlorine pesticides and polychlorinated biphenyls in high mountain lakes, Mexico. *Environmental Science and Pollution Research*, 1, 1–18. <https://doi.org/10.1007/S11356-022-19177-Z/FIGURES/6>
- GRADILLA-HERNÁNDEZ, M. S., de Anda, J., Garcia-Gonzalez, A., Meza-Rodríguez, D., Yebra Montes, C., & Perfecto-Avalos, Y. (2020). Multivariate water quality analysis of Lake Cajititlán, Mexico. *Environmental Monitoring and Assessment*, 192(1), 1–22. <https://doi.org/10.1007/S10661-019-7972-4/FIGURES/6>
- GUTIERREZ, J. (2019). Water Scarcity and Supply Challenges in Mexico City's Informal Settlements. *Penn Institute for Urban Research*, 2, 1–10.

- IZQUIERDO-VEGA, J. A., Sánchez-Gutiérrez, M., Sánchez Peña, L. C., Mónica, ·, Martínez-Acuña, I., & Razo, L. M. Del. (2022). Arsenic and Fluoride in the Drinking Water in Tula City, México: Challenges and Lessons Learned. *Water, Air, & Soil Pollution* 2022, 233(6), 1–11. <https://doi.org/10.1007/S11270-022-05674-X>
- KURTZ, C., Wittner, F., Semmann, M., Schulz, W., & Böhmman, T. (2022). Accountability of platform providers for unlawful personal data processing in their ecosystems—A socio-techno-legal analysis of Facebook and Apple’s iOS according to GDPR. *Journal of Responsible Technology*, 9, 100018. <https://doi.org/10.1016/J.JRT.2021.100018>
- LEY de Aguas Nacionales, 1 (2020).
- LEY General de Bienes Nacionales, 1 (2021).
- LEY General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, 1 (2021).
- LOME-HURTADO, A., Touza-Montero, J., & White, P. C. L. (2020). Environmental Injustice in Mexico City: A Spatial Quantile Approach. *Exposure and Health*, 12(2), 265–279. <https://doi.org/10.1007/S12403-019-00310-2/FIGURES/4>
- MADRIGAL, J. G., Van Der Zaag, P., & Van Cauwenbergh, N. (2018). A half-baked solution: Drivers of water crises in Mexico. *Proceedings of the International Association of Hydrological Sciences*, 376(2014), 57–62. <https://doi.org/10.5194/piahs-376-57-2018>
- MENDIVIL-GARCIA, K., Amabilis-Sosa, L. E., Rodríguez-Mata, A. E., Rangel-Peraza, J. G., Gonzalez-Huitron, V., & Cedillo-Herrera, C. I. G. (2020). Assessment of intensive agriculture on water quality in the Culiacan River basin, Sinaloa, Mexico. *Environmental Science and Pollution Research*, 27(23), 28636–28648. <https://doi.org/10.1007/S11356-020-08653-Z/FIGURES/8>
- MORA, A., García-Gamboa, M., Sánchez-Luna, M. S., Gloria-García, L., Cervantes-Avilés, P., & Mahlkecht, J. (2021). A review of the current environmental status and human health implications of one of the most polluted rivers of Mexico: The Atoyac River, Puebla. *Science of The Total Environment*, 782, 146788. <https://doi.org/10.1016/J.SCITOTENV.2021.146788>
- MUÑOZ-NÁJERA, A. M., Barrera Escorcía, G., Tapia Silva, O. F., & Ramírez Romero, P. (2022). Temporal and spatial analysis of benomyl/carbendazim in water and its possible impact on Nile tilapia (*Oreochromis niloticus*) from Tenango dam, Puebla, Mexico. *Environmen-*

- tal Monitoring and Assessment*, 194(1), 1–13. <https://doi.org/10.1007/S10661-021-09661-3/FIGURES/4>
- NEDJIMI, B. (2021). Phytoremediation: a sustainable environmental technology for heavy metals decontamination. *SN Applied Sciences* 2021 3:3, 3(3), 1–19. <https://doi.org/10.1007/S42452-021-04301-4>
- PARRA, D., & Mauger, R. (2022). A new dawn for energy storage: An interdisciplinary legal and techno-economic analysis of the new EU legal framework. *Energy Policy*, 171, 301–4215. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.113262>
- PROGRAMA Nacional Hídrico 2020-2024, 1 (2020).
- PROGRAMA de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento | Comisión Nacional del Agua | Gobierno | *gob.mx*. (s/f). Recuperado el 14 de junio de 2022, a partir de <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/proagua>
- QUÍNONEZ-PLAZA, A., Temores-Peña, J., Garcia-Flores, E., Rodríguez-Mendivil, D. D., Pastrana-Corral, M. A., & Wakida, F. T. (2020). Assessment of heavy metal pollution of drain sediments in the urban area of Mexicali, Mexico. *Environmental Earth Sciences*, 79(19), 1–13. <https://doi.org/10.1007/S12665-020-09193-Y/TABLES/6>
- RODRÍGUEZ-SALDAÑA, V., González-Farías, F., & Miranda-Navarro, S. V. (2018). Bioaccumulation of metal(loid)s in *Cardisoma crassum* and pollution assessment in a mangrove protected area in Mexico. *Environmental Monitoring and Assessment*, 190(12), 1–12. <https://doi.org/10.1007/S10661-018-7114-4/FIGURES/2>
- SECRETARÍA del Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2015, diciembre 29). *Reglas de operación para los programas de agua potable, alcantarillado y saneamiento y tratamiento de aguas residuales a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2016*. Diario Oficial de La Federación. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/106175/ROP\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/106175/ROP_2016.pdf)
- SEDEÑO-DÍAZ, J. E., López-López, E., Rodríguez-Romero, A. J., Leos, K. F., Martínez, M. T., & Sánchez, O. E. E. (2022). Using different multivariate approaches to assess water quality of qanats in arid zones of Southern Central Mexico. *Environmental Science and Pollution Research*, 1, 1–13. <https://doi.org/10.1007/S11356-021-17597-X/FIGURES/6>
- NOM-001-SEMARNAT-1996, Comisión Nacional del Agua 1 (1996).

- SILVA-MADERA, R. J., Salazar-Flores, J., Peregrina-Lucano, A. A., Mendoza-Michel, J., Ceja-Gálvez, H. R., Rojas-Bravo, D., Reyna-Villela, M. Z., & Torres-Sánchez, E. D. (2021). Pesticide Contamination in Drinking and Surface Water in the Cienega, Jalisco, Mexico. *Water, Air, and Soil Pollution*, 232(2), 1–13. <https://doi.org/10.1007/S11270-021-04990-Y/TABLES/4>
- TORRES-SÁNCHEZ, L., Vázquez-Salas, R. A., Vite, A., Galván-Portillo, M., Cebrián, M. E., Macías-Jiménez, A. P., Ríos, C., & Montes, S. (2018). Blood cadmium determinants among males over forty living in Mexico City. *Science of the Total Environment*, 637–638, 686–694. <https://doi.org/10.1016/J.SCITOTENV.2018.04.371>
- VASSEGHIAN, Y., Dragoi, E. N., Almomani, F., Golzadeh, N., & Vo, D. V. N. (2022). A global systematic review of the concentrations of Malathion in water matrices: Meta-analysis, and probabilistic risk assessment. *Chemosphere*, 291. <https://doi.org/10.1016/J.CHEMOSPHERE.2021.132789>
- VEGA-MILLÁN, C. B., Dévora-Figueroa, A. G., Burgess, J. L., Beamer, P. I., Furlong, M., Lantz, R. C., Meza-Figueroa, D., O'Rourke, M. K., García-Rico, L., Meza-Escalante, E. R., Balderas-Cortés, J. J., & Meza-Montenegro, M. M. (2021). Inflammation biomarkers associated with arsenic exposure by drinking water and respiratory outcomes in indigenous children from three Yaqui villages in southern Sonora, México. *Environmental Science and Pollution Research*, 28(26), 34355–34366. <https://doi.org/10.1007/S11356-021-13070-X/TABLES/5>

The first part of the report  
 deals with the general  
 situation of the country  
 and the progress of  
 the various branches  
 of industry and  
 commerce. It is  
 followed by a  
 detailed account of  
 the state of the  
 treasury and the  
 public debt. The  
 report concludes with  
 some observations  
 on the prospects of  
 the country for the  
 future.

The second part of the report  
 contains a list of the  
 principal officers of  
 the government and  
 the names of the  
 members of the  
 various departments.  
 It also contains a  
 list of the names of  
 the judges of the  
 supreme court and  
 the names of the  
 members of the  
 legislative assembly.  
 The report is  
 signed by the  
 Secretary of State  
 and is dated the  
 1st day of January  
 1870.

## Capítulo 2. Cambios espaciales en una Unidad Productiva ejidal como resultado de la implementación del programa Sembrando Vida

---

ALEIDA AZAMAR ALONSO\*

OSCAR IVÁN REYES MAYA\*\*

### Resumen

Muchas de las teorías en torno a lo rural tienden a señalar la pérdida de superficie agrícola producto del crecimiento urbano. Si bien, esas afirmaciones son ciertas en las áreas muy cercanas a las ciudades, en términos estructurales la evidencia empírica demuestra que existen casos en los que no solo se mantiene la superficie sembrada, sino que incluso se ha incrementado. El objetivo de esta investigación, es analizar los cambios en la dinámica de uso de suelo, producto de la implementación del Programa Federal Sembrando Vida, catalogado como programa prioritario en el gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador.

Si bien dicho programa tiene como principales objetivos la reforestación y alcanzar la soberanía alimentaria, en la práctica su ejecución ha significado una disminución en la superficie de vegetación primaria propiciado por el crecimiento de superficie agrícola, pero al mismo tiempo ha disminuido la superficie dedicada a la producción de granos básicos, lo cual ha trastocado la estructura productiva y espacial de los ejidos como el sujeto de estudio.

### I. Introducción

La alternancia en el poder ejecutivo en México en el 2018 por una corriente política identificada progresista y encabezada por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), se fijó como principal objetivo *transformar la*

---

\* Profesora Investigadora, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. gioconda15@gmail.com

\*\* Profesor Investigador, Universidad Autónoma Chapingo. oscar.ivanreyes@hotmail.com

*vida pública* de este país. Para ello, ha cimentado su actuar político en diferentes programas gubernamentales y obras de infraestructura de gran calado. En lo que respecta a la política social y económica, el programa más ambicioso y con mayor repercusión ha sido denominado *Sembrando Vida*, que surge como una forma de reconocer el esfuerzo de las comunidades rurales en beneficio del medio ambiente y su importancia en la soberanía alimentaria. Para lograr dichas metas, el gobierno federal ha dispuesto la inversión tan solo para el 2020 de 27 mil millones de pesos que incluirían 450 mil beneficiarios, en 20 estados del país para cultivar y reforestar poco más de un millón de hectáreas (ha).

Sin embargo, la instrumentación de dicho programa ha visto entorpecido su andar, producto de los constantes cambios en las metas productivas que han puesto prácticamente todos los esfuerzos en el componente forestal del programa, dejando de lado el aspecto productivo agrícola, mediante el cual tenía como objetivo alcanzar la tan anhelada soberanía alimentaria y al mismo tiempo contribuir al incremento en el ingreso de los hogares rurales por vía de la venta de productos agrícolas.

Por lo anterior, esta investigación busca evidenciar empíricamente los cambios en la dinámica de la superficie, respecto al tipo de uso de suelo como expresión de la actividad humana, por lo tanto, una forma de aproximarse al efecto que ha tenido el programa federal *Sembrando Vida* en la unidad productiva ejidal del estado de Puebla, particularmente en el municipio de Tlahuapan.

El objetivo de esta investigación es determinar empíricamente mediante la estimación en los cambios de uso de suelo si la implementación del programa *Sembrando Vida* ha modificado la dinámica de uso de suelo en la Zona de Estudio y, por lo tanto, la estructura productiva agrícola.

### ***Relevancia del buen uso en el factor tierra para el bienestar socioambiental***

Afirmar “el suelo no es infinito” (Trápaga, 2012, p.75) es una perogrullada, pero es una cuestión que debe mantenerse presente, especialmente cuando se refiere al suelo como facto de la producción. Es innegable que, a nivel mundial, la tasa de crecimiento de los recursos destinados a la agricultura ha tenido una desaceleración producto de la baja en los precios reales de los alimentos. Si bien, la contracción en la superficie utilizada

en la agricultura a nivel mundial, se ha subsanado con el incremento en la tecnificación de los cultivos en los países industrializados, es importante distinguir que muchos países en desarrollo no han podido mantener el crecimiento de la productividad en la agricultura y, como consecuencia, sufren bajos niveles de bienestar rural y seguridad alimentaria (Fuglie, 2010). Por lo tanto, parece que el problema es meramente técnico y basta de nuevo con un paquete tecnológico que pueda resarcir el atraso que representa el modo de producción tradicional, dejando de lado un problema estructural que, si bien tiene un componente técnico, es insuficiente para comprender la inserción en las cadenas de valor, la comercialización y realización de las mercancías agrícolas en el mercado del cual son tomadores de precio.

A nivel mundial, la mayor parte de la superficie terrestre que se desmonta y quema se incorpora al cultivo y pastoreo. En América Latina, el escenario es aún más drástico, pues prácticamente la mitad de la superficie forestal talada se incorpora como terreno de cultivo (FAO, 2006). Por lo tanto, en América Latina es posible establecer el crecimiento de la agricultura como un factor de presión ambiental a gran escala sobre la vegetación primaria, más que el crecimiento de las zonas urbanas. En este sentido, incentivar el crecimiento de la producción, sin priorizar el rendimiento, hace de *Sembrando Vida* un programa que promueve la incorporación de superficie a la agricultura, sin reparar en el tipo de vegetación que cubrirá los lotes que se vuelven acreedores de dicho programa.

Como común denominador, los postulados técnicos y teóricos más recientes sobre lo rural, afirman que el crecimiento de los centros urbanos es inherentemente a la pérdida de la superficie sembrada; no obstante, las causas de dicho cambio son lo que separa cada escuela de pensamiento. Para los teóricos de la proletarización rural, la pulverización de la propiedad ejidal ha generado una tenencia de la tierra de corte minifundista, lo que ocasiona que las unidades productivas con poca superficie cultivable tengan limitantes para aprovechar economías de escala que les permitan transitar a un ámbito capitalista, forzando al trabajador rural a vender su fuerza de trabajo a unidades productivas capitalistas dispuestas a emplear dicho excedente de trabajo (Reyes, 2021).

Los enfoques teóricos más recientes como *la nueva ruralidad* (Camarero, Grammont, y Quaranta, 2020) señalan que el crecimiento de las ciudades sobre las tierras antes dedicadas a la agricultura limita la actividad rural, la cual se mantiene gracias a la multi-actividad que hace de lo

rural un complemento del sustento familiar. En este sentido no existe un límite claro entre lo rural y urbano puesto que esta corriente teórica señala que “Ya no hay dicotomías, separaciones y ya no se explica la relación rural urbana sólo a partir de la subordinación del campo por la ciudad” (Canabal, 2005, p. 164), por lo tanto, dicha clasificación se entiende subjetiva sin límites empíricos.

En la misma escuela de pensamiento, la corriente *periurbanos* (Hernández, 2018) entiende el crecimiento de los centros periféricos a las ciudades como el factor más importante para el incremento de la agricultura, sin tener en cuenta que la superficie agrícola estructuralmente no desaparece, sino que se desplaza haciendo cambios de cobertura sobre la superficie con vegetación primaria.

En dicho proceso, el vínculo sociocultural prima sobre el aspecto productivo, pues “No hay frontera ni transición de un ámbito a otro” (Canabal, 2005, p. 164), al asegurar que, lo fundamental es dónde piensan lo rural, sin desvincularlo de las grandes urbes. Con la misma línea discursiva, la postura periurbana esboza un conflicto entre lo rural como una actividad que pierde terreno producto del crecimiento urbano; no obstante, esta corriente distingue un conflicto latente en la pugna por el uso de suelo entre lo rural y urbano. Sin embargo, en dicha corriente lo rural es un tema tangencial, pues más parece un problema de extensión y no de tenencia de la tierra, puesto que señala que “Actualmente, las hectáreas productivas corresponderían en promedio cada uno de los sujetos de derechos agrarios, ronda alrededor de una hectárea, lo que a todas luces resulta insuficiente para asegurar la manutención familiar” (Hernández, 2019, p. 73), puesto que con las condiciones técnico productivas actuales, dicha extensión sería suficiente para poder mantener una familia<sup>1</sup>; sin embargo, si los periurbanos incurren en el error de asociar lo rural con atrasó, al asumir toda la agricultura con incipiente capacidad productiva o un modo de producción técnicamente feudal, el error se vuelve doble.

---

1 Solo por mencionar dos ejemplos, bajo condiciones de invernadero en una hectárea es posible producir entre 120 y 600 toneladas de jitomate según el nivel de tecnificación que tenga el cultivo; mientras que de pimiento es posible producir entre 30 y 80 toneladas. Tomando el escenario pesimista del mínimo de producción posible, a precio de mercado, resulta claro que es posible lograr la manutención de una familia con una unidad productiva de una ha. e incluso sería posible con menos superficie. Véase: Producción de hortalizas bajo invernadero, Fundación produce, A.C. Disponible electrónico en: <https://www.fps.org.mx6>

Por lo tanto, este trabajo es una forma de sistematizar la información sobre la superficie agrícola y la evolución de la misma para poder dar un panorama general de la forma en que se instrumenta tanto el crecimiento de la superficie agrícola, como la dinámica que sigue dicha variable. Es decir, no solo importa la magnitud de la superficie sembrada, sino que al mismo tiempo se analiza el cambio estructural que tiene Puebla y particularmente la unidad productiva ejidal en Tlahuapan, en términos de los principales cultivos que se siembran en la región, en relación con las dinámicas regionales que se hacen evidentes.

Por otro lado, la fortaleza metodológica de la información disponible del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) respecto al uso de suelo, temporalidad y nivel de agregación es una importante fuente de datos para el análisis; sin embargo, se coincide con Warman cuando afirma "Siempre he desconfiado de las estadísticas, y mucho más de las oficiales" (Warman, 1971, p.87). No obstante, se reconoce que el análisis de los sistemas de información geográfica resulta en datos empíricos rigurosos que si bien pueden presentar errores en el procesamiento, lo que se busca es evitar errores de análisis. Por lo tanto, esta investigación calcula la cobertura de suelo para las Series de Uso de Suelo I a VII de INEGI y estima el índice de cambio y participación, adaptado al análisis del uso de suelo, que se utiliza para distinguir los efectos regionales y sectoriales, para así reducir en mayor medida errores empíricos de hacer análisis con grandes niveles de agregación que sesgan los postulados teóricos que de ellos emanan.

En suma, para el capitalismo, no basta con reconfigurar un modo de producción, sino que necesita recomponer la vida social, por lo tanto "el territorio y los recursos, al igual que los individuos, son considerados socialmente necesarios siempre y cuando apoyen la eterna tarea de acrecentar el mundo industrial y de las mercancías" (Sandoval, 2020, p.1). Es así como el programa Sembrando Vida, hace buena la impronta de cómo el capitalismo puede modificar la forma, pero no el fondo, puesto que no necesitó de un despojo violento de los poseedores originales de la tierra, sino de un cúmulo de transferencias que posibilitaran el proceso de acumulación de capital.

En este sentido, este trabajo sirve como instrumental empírico no solo de la construcción de la teoría rural, sino también como una herramienta que ayude al análisis de la política pública de la presente administración federal.

### *Ecología y 4T, una relación poco cercana*

México se encuentra en una situación compleja actualmente, además de la crisis sanitaria mundial que enfrenta también se suma el acelerado riesgo socioambiental derivado de la práctica extractiva e industrial descontrolada que ha dado lugar a la generación de espacios llamados zonas de emergencia ambiental en los que la salud poblacional y la viabilidad de la vida animal y vegetal se encuentra en riesgo (Azamar, 2022).

Ante esa situación el gobierno de AMLO ha implementado una serie de propuestas y proyectos para tratar de paliar esta situación, especialmente en el marco del interés del gobierno por beneficiar a los sectores poblacionales más vulnerables a nivel económico que mayoritariamente se encuentran en espacios rurales y periurbanos. Sin embargo, la mayoría de sus esfuerzos políticos se han centrado en programas de transferencias económicas y megaproyectos de infraestructura, lo que ha dejado de lado la lucha contra la crisis ambiental que atraviesa el país, centrándose en aspectos que no resuelven los problemas de fondo.

Puesto que, si bien la protección ecológica es un derecho constitucional de los mexicanos, la realidad es que históricamente el desarrollo económico de México ha estado ligado con actividades extractivas como las agrícolas, mineras y petroleras, aunque en fechas recientes se han incluido las forestales, pesqueras, el agua, entre otras. Las cuales en su instrumentación han generado riquezas para élites bien definidas, pero al mismo tiempo han generado pobreza, marginación y desempleo de manera estructural, además de una creciente injusticia ambiental.

Así pues, el actual gobierno no solamente no ha abandonado estas dinámicas destructivas para la naturales y la sociedad, sino que en muchos casos ha profundizado las mismas tratando de paliar sus efectos mediante la creación de oportunidades laborales temporales en los megaproyectos, así como con los limitados beneficios económicos de las transferencias de su gobierno. De igual forma, ha incumplido hasta el momento con su propuesta de gobierno de incorporar a la población rural e indígena en la toma de decisiones sobre sus territorios y las actividades productivas en las mismas.

Esto último resulta especialmente relevante en el marco del ya comentado programa Sembrando Vida que se ha implementado en múltiples espacios a pesar de que es un programa que puede modificar profunda-

mente las dinámicas socioculturales locales en favor de una práctica que podría considerarse incluso dañina para algunos espacios con un balance ambiental delicado que requiere un largo nivel de preparación para la transformación ambiental de estos espacios sin afectar los biomas locales.

Así pues, la relación del gobierno de AMLO con la cuestión ambiental parece meramente tangencial en la que el verdadero interés es favorecer la capacidad económica de la población, teniendo como aspecto secundario el beneficio ecológico. No obstante, esto ha tenido un resultado adverso, ya que la implementación del programa *Sembrando Vida* ha generado otro problema y es la disminución en la siembra de granos y cereales para autoconsumo en favor del uso de árboles frutales.

### *Sembrando Vida*

Uno de los programas más emblemáticos y controversiales, respecto a la política social del presidente López Obrador, ha sido *Sembrando Vida*, programa que consiste en apoyar a los sujetos agrarios (comuneros, ejidatarios, posesionarios, avcindados, jornaleros agrícolas y pequeños propietarios) que se encuentran en municipios con rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal, con ingresos inferiores a la línea de bienestar rural, mediante un apoyo mensual de 5 mil pesos<sup>2</sup>, apoyos en especie para la producción agroforestal y acompañamiento técnico.

Si bien en teoría el programa tiene como finalidad el desarrollo rural integral, en la práctica busca alcanzar dicho objetivo incentivando “a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales, el cual combina la producción de los cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables, y el sistema Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF)” (Presidencia de la República, 2019, p.40)

*Sembrando Vida* está presente en cuando menos 20 estados de la República Mexicana; no obstante, los primeros en los que se implementó fueron Chiapas, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán, lo cual puede suponer un impulso transversalmente a los mega proyectos emblemáticos del gobierno federal *Tren Maya* y *Corredor Transístmico*, principalmente, puesto que además de los problemas técnicos y logísticos que han significado

---

2 Del total de 5 mil pesos, \$500.00 se destinan como ahorro al beneficiario, de esa cantidad \$450.00 se pueden destinar a una cuenta de ahorro y por lo menos \$50.00 serán destinados al Fondo de Bienestar.

una baja de producción de árboles en los viveros y, por lo tanto, un reducido número de plantas entregadas a los sembradores, se ha evidenciado desde el diseño del programa un criterio discriminatorio para definir los posibles beneficiarios; puesto que los operadores del programa han seleccionado como beneficiarios a quienes manifiesten tener posiciones "a favor de otras políticas y proyectos del gobierno federal, los cuales, no necesariamente están en función del interés colectivo y las necesidades de las comunidades" (Sandoval, 2020, p.14).

Sin duda, para los agricultores que logren ser beneficiarios de Sembrando Vida, significará un incremento importante en su ingreso; no obstante, no debemos olvidar la relación "cuando menos territorial" (Sandoval, 2020, p.19) de dicho programa con el trazado del *Tren Maya*, lo que hace suponer que la implementación de Sembrando Vida, tiene como propósito subyacente la aceptación del tren más que un carácter productivo agrícola o conservacionista de la selva, como ha sucedido en ejidos de Bacalar en donde la incorporación de sembradores al padrón de beneficiarios ha estado condicionado al apoyo del proyecto del tren (Ibíd).

En este sentido, una de las principales críticas ha sido el carácter político de la implementación del programa, puesto que se ha hecho evidente que la localización de poblaciones objetivo si bien está asociada a comunidades de alta marginación (Centro Geo, 2020), dicha localización no necesariamente está dada en concordancia por los índices de rezago social (como se estipula en las reglas de operación 2020). Ahora bien, en el ámbito ecológico, se ha puesto en duda el papel del programa en la restauración del medio ambiente, puesto que el Instituto de Recursos Mundiales (WRI por sus siglas en inglés), señala que *Sembrando Vida* "pudo promover una pérdida de coberturas forestales cercana al 11.25% del total de parcelas beneficiadas...mediante el desmonte para el establecimiento de parcelas del programa" (Warman, Zuñiga y Cervera, 2020, p.2).

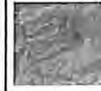
## II. Metodología para el análisis de uso de suelo del caso de estudio

El análisis del uso de suelo se dio en dos etapas. En la primera se realizaron los cálculos de uso de suelo con base a las series I, II, III, IV, V, VI y VII de INEGI de uso de suelo a nivel nacional en escala 1:250, 000 (INEGI, 2017). En la segunda se recortaron en QGIS las capas para el

estado de Puebla, los ejidos del mismo estado y, finalmente, para la zona de estudio. De esta manera se calculan las superficies correspondientes a los usos de suelo de las categorías: Vegetación Primaria, Vegetación Secundaria, Urbano y Agrícola.

El análisis de las series de uso de suelo de INEGI, tiene como ventaja “que permite a los usuarios, investigadores o instituciones, determinar tendencias en los sectores agropecuarios y en el rubro ambiental. Del mismo modo, se pueden deducir dinámicas en los usos de la tierra” (INEGI, 2005, p. 1), no solo por su nivel de representatividad de carácter nacional, sino también por su continuo en la información, cuya serie temporal permite un análisis de los cambios en la cobertura vegetal en 40 años, lo que da cuenta de los cambios en las coberturas vegetales que había en el país, su superficie, fragmentación y, por lo tanto, su dinámica. Si bien, la forma de recogida de datos, su procesamiento y verificación ha cambiado en el tiempo, este cambio tiene mayor relación con la implementación de ventajas tecnológicas, pero que metodológicamente guardan una coherencia en tanto a la escala de análisis, las categorías generadas y la presentación de resultados (véase, Tabla 1).

**Tabla 1. Principales características metodológicas de las Series de Uso de Suelo I a IV, INEGI**

	Serie I	Serie II	Serie III	Serie IV	Serie V	Serie VI
Periodo Elaboración	1978-1991	1995-2000	2002-2005	2007-2010	2011-2014	2015-2017
Fecha de datos de campo	1978-1990	1996-1999	2002-2003	2007-2008	2012-2013	2015
Año de referencia Información	1985	1993	2002	2007	2011	2014
Escala	1:250,000	1:250,000	1:250,000	1:250,000	1:250,000	1:250,000
Imágenes						
Datos	Fotografías Aéreas.	Espacio mapas Impresos	Landsat TM (30m)	Spot 5 (10m)	Landsat 5 TM (30m)	Landsat 8 (30m)
Metodología	Producto Mapa Analógico	Producto Mapa Analógico	Información Digital	Información Digital.	Información Digital	Información Digital
Información	Analógica	5 capas	14 capas	13 capas	13 capas	15 capas

Fuente: INEGI, 2017.

Además de la temporalidad, otra ventaja que presenta este acervo de datos, es que la escala 1:250,000, es relativamente detallada y muestra masas

boscosas de por lo menos 100 ha. o áreas agrícolas mínimas de 2.5 ha., por lo tanto, dicha información “es adecuada para la planeación a nivel regional” (INEGI, 2005, p. 1) al poder hacer análisis a diferentes escalas, puesto que los datos “representan la distribución espacial, extensión y estado de la vegetación natural e inducida, así como la ubicación de las áreas agrícolas (de riego y temporal) y las áreas urbanas de México” (INEGI, 2017, p. 1).

En promedio, las diferentes series contienen un total de 45 mil polígonos de 182 diferentes usos de suelo a nivel nacional. Tan sólo en Puebla, se presentan 48 diferentes clases, y en los ejidos del mismo estado 22 de ellas; lo que da cuenta de lo detallada que puede ser la información disponible, y de ahí la necesidad de estructurar en grupos más generales que permitan, paradójicamente, un análisis más puntual. Por lo tanto, conviene definir qué se entiende por cada categoría y cómo se agruparon las mismas, para poder comprender mejor el análisis realizado y qué representan los cálculos que se presentan.

A nivel estatal, se analizó la categoría Vegetación Primaria, la cual comprende “aquella en la que la vegetación no presenta alteración” (INEGI, 2009, p. 9) y Vegetación Secundaria que “es el estado sucesional de la vegetación en la que hay indicios de que ha sido eliminada o perturbada a un grado que ha sido modificada sustancialmente” (INEGI, 2009, p. 9). En la zona de estudio, se identificaron 8 clases diferentes de vegetación secundaria, las cuales se agruparon no por la fase de desarrollo vegetativo que tiene, sino como un agregado que indica la posible superficie en donde se lleva a cabo la rotación de cultivos, propia del sistema de producción agrícola de la región.

Por agrícola, se entienden los diferentes sistemas manejados por el hombre, los cuales constituyen una cubierta de vegetación manejada, cuya área se dedica a la “producción de cultivos que son obtenidos para su utilización por el ser humano ya sea como alimentos, forrajes, ornamental o industrial” (INGEGI, 2009, p. 7). La categoría agrícola, también comprende los sistemas pecuarios de producción enfocados a la explotación ganadera y forestal. No obstante, es importante mencionar que la base de datos es capaz de diferenciar entre la agricultura de riego anual, riego permanente, riego semi permanente y permanente, temporal anual, temporal anual y permanente y temporal semipermanente y permanente; sin embargo, es importante mencionar, que 94% de la superficie corresponde a agricultura de temporal y por ello conviene agruparla en una sola clase.

Como tipo de vegetación secundaria es aquella que “fue afectada por factores naturales o antrópicos” (INEGI, 2009, p. 41), se divide según su altura y a la persistencia o caducidad de la hoja durante la época más seca del año. Por lo tanto, esta categoría de uso de suelo puede aproximarse a las áreas que se han desmontado recientemente para poder incorporar a uso agrícola o urbano.

Finalmente, la categoría Zonas Urbanas, se tomó tal como venía en la base de datos, puesto que es información complementaria que no presenta subclases, por lo tanto, no hizo falta agrupar con otra categoría, sino solo disolver los polígonos para hacer el cálculo del área.

Si bien, este trabajo fundamenta su análisis en la contrastación empírica sobre los cambios en la cobertura de suelo, el objeto del mismo es demarcar los efectos estructurales en Puebla a diferentes escalas de análisis que permitan identificar efectos estatales, sectoriales o locales.

### *Sobre los Índices de Cambio y Participación*

A finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, Boisier (1980) escribe el primer manual en donde compila una serie de índices e indicadores, sentando las bases de la planificación regional sustentada en métodos estadísticos que sean capaces de distinguir los fenómenos de carácter regional, nacional y estructural.

De dichos indicadores, el más aceptado y utilizado es el *Índice de Cambio y Participación* (Shift and Share), el cual fue formulado originalmente a mediados de la década de los cuarenta (Loveridge, 1995), pero es atribuido a Dunn (1960) por su formalización académica y aceptado ampliamente para el análisis de los cambios regionales en Estados Unidos (Perloff, 1960) por la facilidad para descomponer el crecimiento económico local en tres partes: 1) el efecto del crecimiento nacional, 2) el industrial y, 3) un componente local (Loveridge, 1995). La gran aceptación que tuvo en el mundo académico anglosajón (Barff y Knight III, 1988; Hopes, 1991; Sirakaya, Uysal y Toepper, 1995 y Jackson y Haynes, 2009), propició que dicho instrumental estadístico diseñado para el análisis regional, fuera rápidamente aplicado en América Latina por los gobiernos nacionales de Chile, Brasil, Panamá y Venezuela, principalmente (Boisier, 1980), y más recientemente se ha utilizado para poder medir cambios regionales en la industria del turismo chino (Shi y Yang, 2015).

Además, la técnica de cambio y participación, favorece la elaboración de herramientas analíticas de importancia real, puesto que contrasta em-

pírica y analíticamente el hecho de que hay dos tipos distintos de fenómenos que generan los cambios que se analizan. Por lo tanto, respecto a su origen, se pueden identificar los cambios intrarregionales simplemente como "el efecto de proporcionalidad y el efecto diferencial" (Dunn, 196, p. 101).

A modo de resumen, se puede expresar que debido a que el crecimiento es mayor en algunos sectores que en otros y en algunas regiones más que en otras, es importante desagregar dichos efectos, puesto que "una determinada región podrá presentar un ritmo de crecimiento mayor que el promedio de las regiones, ya sea porque en su estructura productiva existen sectores dinámicos en el nivel nacional o bien porque sus sectores (sean o no dinámicos) están creciendo más rápidamente que el promedio del sector en el patrón de comparación" (Lira y Quiroga, 2009, p. 24).

Por lo tanto, dicho método se construye de modo que en el crecimiento regional de los factores que lo conforman pueda distinguirse un "efecto total" ( $ET_j$ ), "efecto diferencial" ( $ED_j$ ) y "efecto estructural" ( $EE_j$ ). Lo cual se expresa matemáticamente como:

$$ET_j = ED_j + EE_j \dots\dots\dots 1$$

De ahí se desprende:

$$ED_j = \sum_i \left\{ V_{ij}(t) - V_{ij}(0) * \left[ \frac{\sum_j V_{ij}(t)}{\sum_j V_{ij}(0)} \right] \right\} \dots\dots\dots 2$$

$$EE_j = \sum_i \left\{ V_{ij}(0) * \left[ \left( \frac{\sum_j V_{ij}(t)}{\sum_j V_{ij}(0)} \right) - \left( \frac{\sum_i \sum_j V_{ij}(t)}{\sum_i \sum_j V_{ij}(0)} \right) \right] \right\} \dots\dots\dots 3$$

En donde:

V= Variable de análisis

i= Sector (o rama de actividad)

j= Región (o entidad geográfica en general)

Por lo tanto:

$V_{ij}$  = Valor de la Variable V correspondiente al sector i y región j.

$\sum_j V_{ij}$  = Valor de V correspondiente al total sectorial.

$\sum_i V_{ij}$  = Valor de V correspondiente al total de la región.

$\sum_i \sum_j V_{ij}$  = Valor de V correspondiente al total global.

Es por ello que dichos cálculos se interpretan como:

- El efecto total comparado, lo que ocurrió en la región en el año "t" comparado con lo que habría ocurrido si la región se hubiera com-

portado como el patrón de comparación en el periodo de análisis. Por lo tanto, el valor calculado refleja el crecimiento regional relativo respecto al crecimiento del patrón de comparación (Véase, Ecuación 1).

- El efecto diferencial se refiere a cómo cada uno de los sectores de una determinada región se comporta de manera diferente en otras regiones. Es decir, lo que se calcula es la dinámica de cada sector en cada región comparada con la dinámica del mismo sector en el patrón de comparación (Véase, Ecuación 2). Por lo tanto, los valores calculados representan una “dinámica diferenciada de sectores en las regiones” (Lira y Quiroga, 2009, p.25).
- El Efecto estructural deriva de la diferencia dinámica entre la región y el país, por lo tanto, refleja una “estructura intersectorial distinta” (Lira y Quiroga, 2009, p.25) producto de las diferencias de crecimiento en los diversos sectores en lo nacional junto con el peso ponderado de dichos sectores en lo nacional y regional (Véase, Ecuación 3). Por lo tanto, del resultado de este cálculo puede inferirse un efecto estructural positivo que se asocia con una especialización regional.

¿Por qué seguir empleando una metodología que tiene más de 60 años cuando los procesos estadísticos han desarrollado modelos más estilizados? En gran parte es porque a pesar de la simplicidad técnica de esta herramienta estadística, “su diseño permite identificar los cambios geográficos generales y particulares, así como un mejor entendimiento de lo que pasó y ayuda a dilucidar los cambios en el futuro” (Dunn, 1960, p.98). Del mismo modo, la información generalmente limitada con que se opera a escala regional hace que la simplicidad matemática de dicho índice se superponga a los modelos sofisticados que requieren largas series de tiempo y precisión en la recogida de datos, ya que la mayoría de las veces en los países subdesarrollados es poco menos que imposible (Boisier, 1980).

### *Índice de cambio y participación aplicado al uso de suelo*

De manera general el índice de cambio y participación para esta investigación se tomó como referencia el desarrollado por Reyes (2021), aplicado para estimar los coeficientes de uso de suelo para poder identificar dinámicas sectoriales y regionales a diferentes escalas, expresado matemáticamente como:

$$\Delta use_i = use_i^o \left[ \left( \frac{US_t^1}{US_t^0} \right) - 1 \right] + use_i^o \left[ \left( \frac{UE_i^1}{UE_i^o} \right) - \left( \frac{US_t^1}{US_t^0} \right) \right] + use_i^o \left[ \left( \frac{use_i^1}{use_i^o} \right) - \left( \frac{UE_i^1}{UE_i^o} \right) \right]$$

Donde:

$use_i^o$  = uso de suelo ejidal en la región al inicio del periodo.

$use_i^1$  = uso de suelo ejidal en la región al final del periodo.

$US_t^o$  = Uso de suelo Estatal al inicio del periodo.

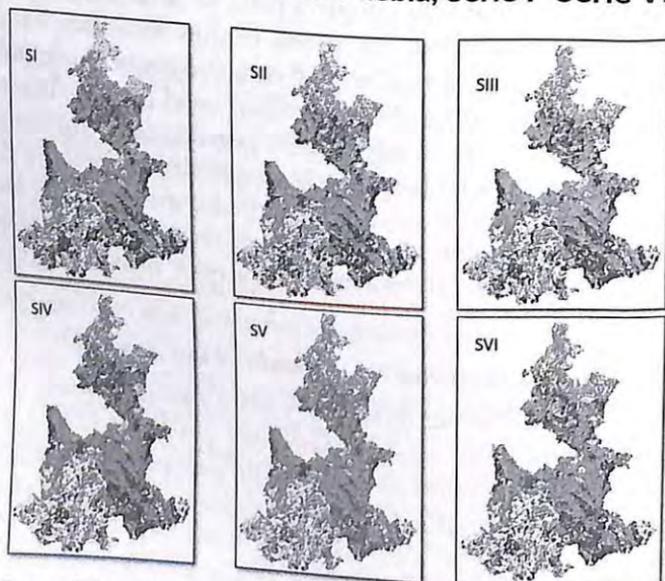
$US_t^1$  = Uso de suelo Estatal al final del periodo.

$UE_i^o$  = Uso de suelo Ejidal Estatal al inicio del periodo.

### III. Resultados

El estado de Puebla ha tenido profundos cambios en la estructura de su uso de suelo entre 1984 y 2017. En términos generales se puede distinguir el rápido crecimiento urbano en el centro y sur del estado. En el mismo sentido, la ampliación de la vegetación secundaria da cuenta de los rápidos procesos de incorporación de superficie para poder absorber el crecimiento urbano (véase, Mapa 1)

Mapa 1. Usos de suelo en Puebla, Serie I -Serie VI



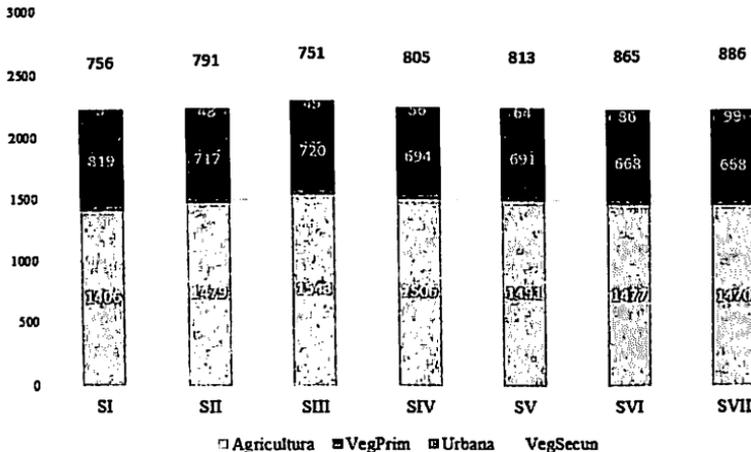
Fuente: Elaborado con datos de INEGI, 2021

No obstante, si se analizan pormenorizadamente los datos de la geometría estimada de los polígonos según cada uso de suelo, podemos distinguir algunos momentos en la dinámica territorial poblana. En lo que respecta a la superficie agrícola, es evidente un rápido crecimiento de poco más de 100 mil ha. entre 1984 y 2002, cuando alcanza un máximo histórico para después descender paulatinamente hasta poco menos del millón y medio de ha. No obstante, es importante señalar que en 40 años, la superficie destinada a la agricultura no ha disminuido en Puebla, por el contrario, ha crecido de manera discreta, pero sostenida.

Sin embargo, es importante mencionar que al mismo tiempo, la superficie asociada a las zonas urbanas, ha tenido la tasa de crecimiento más rápida de los usos de suelo estudiados, puesto que pasó de las 5 mil ha. en 1984 a 99 mil ha en 2018, aunque ha disminuido la velocidad de crecimiento.

Ahora bien, contemplando que el espacio es finito, es posible inferir que los aumentos de la zona urbana, agrícola y vegetación secundaria, son posibles por la pérdida de superficie con vegetación primaria (véase, Gráfica 1).

**Gráfica 1. Usos de Suelo Seleccionados para Puebla, SI-SVII (miles de ha).**



Fuente: Elaborado con datos de INEGI, 2021

En términos agregados y para el periodo principal de estudio de esta investigación, se aprecia la dispersión en el crecimiento de la zona urbana, ya no solo está acotada a los dos grandes polos del centro y sur del estado, sino que se aprecia una dispersión de núcleos urbanos en prácticamente todo el estado. Particularmente en la zona de estudio, es importante señalar cómo el crecimiento de la zona urbana de la capital del estado ha incorporado gran parte de la superficie que se encuentra en su periferia, pero que al mismo tiempo ha podido conservar prácticamente toda la extensión dedicada a la agricultura (Véase, Mapa 2)

**Mapa 2. Usos de suelo en Puebla Serie VII**



Fuente: Elaborado con datos de INEGI, 2021

### *Índices de cambio y participación estimados*

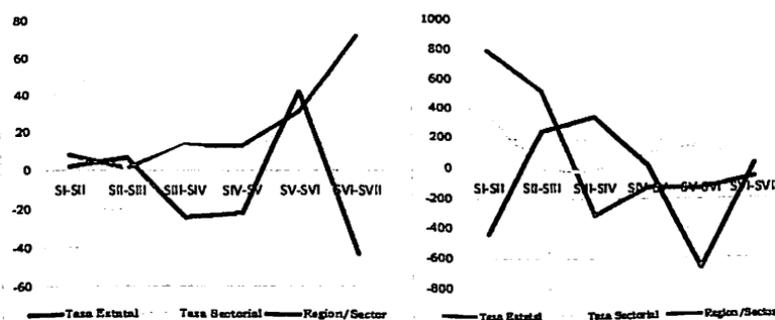
Si bien, es importante estimar la magnitud de los usos de suelo a nivel estatal, este estudio tiene como objetivo desagregar dichos efectos a nivel estatal y ejidal en la región de estudio, para de esta manera inferir si la implementación del programa Sembrando vida ha modificado dicha dinámica espacial.

Al analizar el índice de cambio y participación por componente, es importante señalar que si bien a nivel estatal y ejidal en el estado se aprecia un incremento sostenido, dicha dinámica se sostuvo también en

los ejidos de la zona de estudio 4 periodos continuos teniendo su mayor incremento entre la serie V y VI; sin embargo, en el periodo más reciente, es evidente una drástica caída del componente sectorial en la región respecto al uso de suelo urbano.

En el mismo sentido, a nivel estatal y ejidal en el estado, se ha experimentado una caída en dichos componentes respecto al uso de suelo agrícola, aunque se puede diferenciar la tasa de crecimiento más acelerada a nivel estatal que ejidal. Sin embargo, a nivel ejidal en la zona de estudio, en el último periodo de análisis, marca un crecimiento de la superficie agrícola, muy por arriba de la dinámica estatal y ejidal en el estado (véase, Gráfica 2).

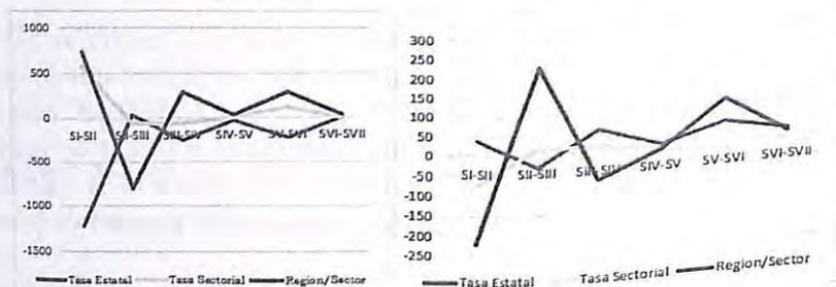
**Gráfica 2. Componentes del índice de cambio y participación respecto al uso de suelo Urbano y agrícola en Puebla, Serie I a Serie VII**



Fuente: Elaborado con datos de INEGI, 2020

Finalmente, se puede establecer una relación directa entre la dinámica del uso de suelo de la vegetación primaria y secundaria, pero es importante señalar, que aun en esta cobertura de suelo, la dinámica sectorial en la región tiene una dinámica propia y estable hacia el final del periodo de análisis en concordancia con el crecimiento de la superficie agrícola (Véase, Gráfica 3).

**Gráfica 3. Componentes del índice de cambio y participación respecto al uso de suelo Vegetación Primaria y Vegetación Secundaria en Puebla, Serie I a Serie VII**

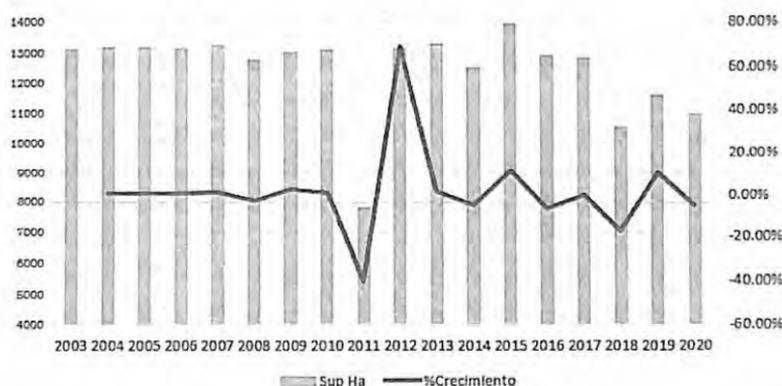


Fuente: Elaborado con datos de INEGI, 2020

### *Estructura del uso de suelo agrícola en Tlahuapan*

Con la estimación del área de cada uso de suelo, es posible inferir la dinámica de los mismos; sin embargo, resulta fundamental indagar no solo en la magnitud de los cambios, sino también en qué cultivos se dieron para poder diferenciar si dicha dinámica es coherente con la búsqueda de la soberanía alimentaria. En este sentido, a nivel municipal en Tlahuapan entre el 2003 y 2020, la superficie agrícola disminuyó casi 4 mil ha, lo que da cuenta de la importancia de la dinámica ejidal en la región, puesto que en dicha escala de análisis, mantuvo una dinámica independiente, sobre todo en el último periodo de análisis. Por lo tanto, se puede inferir que la implementación del programa *Sembrando Vida* en Tlahuapan, ha tenido un efecto promotor en el incremento de la superficie agrícola (véase, Gráfica 4).

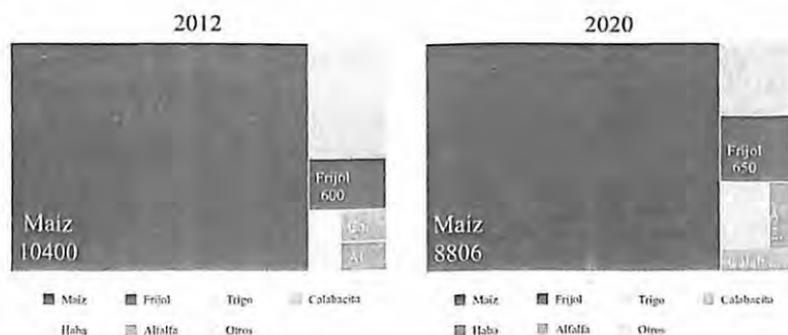
**Gráfica 4. Superficie sembrada en el municipio de Tlahuapan, Puebla 2003-2020 (ha)**



Fuente: Elaborado con datos de SIAP, 2021

Ahora bien, cuando se analiza en qué cultivos tuvo repercusión la pérdida de superficie agrícola a nivel municipal, es importante señalar que la mayor pérdida se dio en áreas que se dedicaban a cultivos claves en la dieta local, puesto que solo en el cultivo de maíz se perdieron casi 2 mil ha, para el trigo se redujo a la mitad y el haba verde prácticamente desapareció (Gráfica 5).

**Gráfica 5. Superficie sembrada por cultivo en el municipio de Tlahuapan, Puebla 2012-2020 (ha)**



Fuente: Elaborado con datos de SIAP, 2021

## IV. Conclusiones

Con la evidencia empírica de este trabajo se puede inferir que el programa *Sembrando Vida* en los ejidos de Tlahualpan, Puebla, sí ha propiciado un incremento en la superficie dedicada a la agricultura, logrando que dicho núcleo productivo tenga una dinámica diferente a la estatal y de los ejidos en el estado. Es decir, que si bien a nivel estatal y sectorial el crecimiento urbano se ha experimentado rápidamente, en el periodo en el que el programa federal tuvo lugar, es notorio como logró cambiar dicha dinámica a nivel sectorial local.

Sin embargo, dicho incremento en la superficie agrícola ha ejercido una fuerte presión sobre los recursos naturales, generando una disminución de la vegetación primaria y secundaria. En este sentido, el objetivo de restauración forestal del programa está lejos de cumplirse.

No obstante, para el crecimiento de la superficie agrícola a nivel local, es importante señalar, que los cultivos base de la alimentación han sufrido una pérdida de superficie sembrada, por lo tanto, en términos agregados no es posible asociar *Sembrando Vida* con una mejora en la soberanía alimentaria.

## V. Bibliografía

- AZAMAR, Aleida (2022). "El litio en México: Verdades y Mentiras", en SEMARNAT, *Minería en México: panorama social, ambiental y económico*, UAM-X, 27-45
- BARFF, R. y Knight III, P. (1988). "Dynamic Shift-Share Analysis", en *Growth and Change. A journal of urban and regional policy*, 19, Estados Unidos. Consultado electrónicamente en: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-2257.1988.tb00465.x>>
- BOISIER, Sergio, (1980). *Técnicas de análisis regional con información limitada*, CEPAL-ILPES, Chile. Consultado electrónicamente en: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/9361>>
- CANABAL, Beatriz, (2005). "Actores rural-urbanos: proyectos e identidades.", en Ávila, H. (Coordinador) *Lo urbano-rural, ¿Nuevas expresiones territoriales?*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

- CAMARERO, L., Grammont, H. y Quaranta, G. (2020), "El cambio rural: una lectura desde la desagrarización y la desigualdad social", en *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 38.
- DUNN, Ernest, (1960), "A statistical and analytical technique for regional analysis", en *Papers and proceedings of the regional science association*, 6, The Regional Science Association International, Estados Unidos. Consultado electrónicamente en: <<https://doi.org/10.1111/j.1435-5597.1960.tb01705.x>>Presidencia de la Republica (2020). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, consultado electrónicamente en <<https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024-1.pdf>>
- GARCÍA, G., Schموok, B. y Espejel, I. (2005), "Dinámica en el uso de suelo en tres ejidos cercanos a la ciudad de Chetumal, Quintana Roo.", en *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, 58, Universidad Nacional Autónoma de México, México. Consultado electrónicamente en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&cpid=S0188-46112005000300008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&cpid=S0188-46112005000300008)>
- HERNÁNDEZ, Jose, (2019). "Crecimiento urbano y propiedad social: el papel de los ejidos en la zona conurbada de Puebla.", en Keilbach, Gerritsen y Acuña (Coordinadores), *Construcción social y económica del campo*, Asociación Mexicana de Estudios Rurales, A.C., México.
- HERNÁNDEZ, Antonio, (2018). "Campo y habitus periurbanos. Estrategias metodológicas para su validación empírica", en Castro, R. y Suárez, H. (coordinadores), *Pierre Bourdieu en la Sociología latinoamericana. Campo y habitus en la investigación*. UNAM, México.
- INEGI, (2017). Carta del uso de suelo y vegetación serie VI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México. Consultado electrónicamente en: <[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2017/especiales/especiales2017\\_12\\_01.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2017/especiales/especiales2017_12_01.pdf)>
- INEGI, (2009). Guía para la interpretación de cartografía uso del suelo y vegetación escala 1:250000 Serie III, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México. Consultado electrónicamente en: <<https://snigf.cnf.gob.mx/wp-content/uploads/Documentos%20metodologicos/Guia%20interpretar%20cartografia.pdf>>
- INEGI, (2005). Carta de Uso de Suelo y Vegetación, Serie III, escala 1:250 000. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México. Consultado electrónicamente en: < <https://www.inegi.org.mx/temas/usosuelo/#Metadatos>>

- FEDER, Ernest. (1977). "Campesinistas y descampesinistas. Tres enfoques divergentes (no incompatibles) sobre la destrucción del campesinado. Primera parte.", en *Comercio Exterior*, 27, No.12. BANCOMEX, México. Consultado electrónicamente en: <<http://revistas.bancomex.gob.mx/rce/magazines/403/5/RCE5.pdf>> Trápaga, Y. (2012). "El fin de la frontera agrícola y el acaparamiento de tierras en el mundo.", en *Investigación Económica*, Vol. LXXI, No. 279, enero-marzo, UNAM, México. Consultado electrónicamente en: <<https://www.redalyc.org/pdf/601/60123307004.pdf>>
- FUGLIE, K., (2010). *Accelerated productivity growth offsets decline in resource expansion in global agriculture*. Amber Waves. Washington, DC: United States Department of Agriculture. Consultado electrónicamente en: <<https://www.ers.usda.gov/amber-waves/2010/september/accelerated-productivity-growth-offsets-decline-in-resource-expansion-in-global-agriculture/>>
- JACKSON, R. y Haynes, K., (2009). "Shift-Share Analysis", en Kitchin, R. y Thrift, N., (editors), *International Encyclopedia of Human Geography*, 10, Elsevier. Consultado electrónicamente en: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780080449104005150?via%3Dihub>>
- LIRA, L. y Quiroga, B., (2009). *Técnicas de análisis regional*, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile. Consultado electrónicamente en: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5500>> Sandoval, D. (2020). *Tren Maya, Sembrando Vida y Corredor Transistmico (impactos en el valor de uso territorial de las comunidades indígenas y campesinas)*. Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, México.
- LOVERIDGE, S., (1995), "A practical approach to shift-share analysis.", en *Journal of the Community Development Society*, 26(1), West Virginia University, Estados Unidos. Consultado electrónicamente en: <<https://doi.org/10.1080/15575339509490166>>
- LOZANO, R., Méndez, J., Ramírez, J., Hernández, J. y otros (2018), "Agriculturas fragmentadas: resistencia y estructura ocupacional en agua Santa Ana, Tepexi de Rodríguez, Puebla", en *Revista latinoamericana de Estudios Rurales*, 6, julio-diciembre. Consultado electrónicamente en: <<http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/427>>
- PERLOFF, H. (1960), *Regions, resources and economic growth*, John Hopkins Press, Baltimore, Estados Unidos.

- REYES, Oscar, (2021). *Vulnerabilidad socioeconómica de los hogares rurales de la zona maya de Quintana Roo, México: Una caracterización de la ruralidad en función de su estructura económica y la distribución del ingreso*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, UAM-X, México.
- SANDOVAL, Daniel, (2020). *Tren Maya, Sembrando Vida y Corredor Transísmico (impactos en el valor de uso territorial de las comunidades indígenas y campesinas)*. Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, México.
- SHI, C. y Yan, Y., (2008). "A review of shift-share analysis and its application in tourism", en *International Journal Of Management Perspectives*, 1(1). Consultado electrónicamente en: <[https://www.researchgate.net/publication/267765154\\_A\\_Review\\_of\\_Shift-Share\\_Analysis\\_and\\_Its\\_Application\\_in\\_Tourism](https://www.researchgate.net/publication/267765154_A_Review_of_Shift-Share_Analysis_and_Its_Application_in_Tourism)>
- SIRAKAYA, E., Uysal, M., y Toepper, L., (1995). "Measuring tourism performance using a Shift-share analysis: The case of South Carolina", en *Journal of Travel Research*, 34. Estados Unidos. Consultado electrónicamente en: <<https://doi.org/10.1177/004728759503400211>>
- WARMAN, Aarturo (1972). *Los Campesinos. Hijos predilectos del régimen*, Editorial Nuestro Tiempo, México.
- WARMAN, J., Zuñiga, J. & Cervera, M. (2021). *Análisis de los impactos en las coberturas forestales y potencial mitigación de las parcelas del programa Sembrando Vida implementadas en 2019*, World Resources Institute México. Disponible en: <<http://movilidadamable.org/WRIMexico/WRI%20M%C3%A9xico%20An%C3%A1lisis%20sobre%20los%20impactos%20ambientales%20de%20Sembrando%20Vida%20en%202019.pdf>>

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHYSICS DEPARTMENT

5300 S. DICKINSON DRIVE

CHICAGO, ILL. 60637

TEL: 773-936-3700

FAX: 773-936-3700

WWW: WWW.PHYSICS.UCHICAGO.EDU

## Capítulo 3. Desmantelamiento del INE, una política reiterada en la 4T

---

SUSANA MADRIGAL GUERRERO\*

MARIBEL VALDEZ SOLIS\*\*

### Resumen

El gobierno de la 4T ha establecido una política reiterada en contra del Instituto Nacional Electoral (INE) al reducir cada vez más su presupuesto, obligándolo a trabajar con muchos factores en contra. Además de perpetuamente poner en tela de juicio la integridad del organismo y atentar constantemente en contra de sus principios rectores, en especial el de imparcialidad. Dicha política puede ser vista como una estrategia de desmantelamiento del INE.

Es así, que mediante un estudio deductivo de la política que la 4T ha manejado desde 2018 respecto al INE se da respuesta a la pregunta ¿en la 4T existe una política de desmantelamiento del INE? Resultando que efectivamente existe tal estrategia, la que se ha llevado a cabo en los últimos 4 años de forma sutil pero constante.

### I. Introducción

En el Sistema Democrático Mexicano el Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) juega un rol de árbitro electoral, al ser la autoridad competente en la materia, con independencia y autonomía en sus decisiones y funcionamiento. Rol que se ha visto afectado durante el gobierno actual por una serie de políticas del partido en turno, tanto en el poder ejecutivo federal, como en la mayoría del Congreso de la Unión. La principal pugna entre el gobierno en turno contra el árbitro electoral del sistema político mexicano versa esencialmente en la reducción del presupuesto

---

\* Profesora Investigadora Titular. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. susana.madrigal@umich.mx

\*\* Estudiante de posgrado en Derecho Administrativo. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. 0935931g@umich.mx

que anualmente se le da al INE, lo que lo obliga a trabajar en condiciones inadecuadas o con muchos factores en contra; un constante discurso para el desprestigio del organismo; y, más recientemente, la promesa de una reforma a la constitución y leyes secundarias para que los Consejeros del Consejo General de INE sean electos por voto popular. Tema preocupante para los principios democráticos del país.

Recordemos que: “la democracia va más allá de la perspectiva electoral, se entiende como un sistema que promueve y permite el respeto irrestricto de los derechos y libertades de las personas, la creación de oportunidades iguales para todos, la vigencia del Estado de derecho, la formación de valores de igualdad, tolerancia y respeto mutuo a las diferencias, los cuales son fundamento básico de las relaciones sociales pacíficas.” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2014). Por lo que, las implicaciones de desmantelar al organismo garante de la democracia del país van mucho más allá de dañar las elecciones. El impacto se refleja, además, en limitaciones al ejercicio de los derechos político electorales, crisis de legitimidad de los gobernantes y, con ello, en una afectación directa al desarrollo del país, al orden social y al Estado de Derecho.

En un advenimiento de ideas y posicionamientos que habrán de precisarse y desarrollarse en apartados posteriores hemos de señalar que los partidos políticos tienen como finalidad, en primer momento, gobernar a una entidad federativa o al país (esto desde la óptica del poder ejecutivo y legislativo) y mantenerse en el poder por todo el tiempo posible. Pero, ¿a qué costo? Sin dar una conclusión apresurada y respondiendo a la interrogante en cita, la clase política quiere mantenerse en el poder, quitando los obstáculos que impiden o restringen sus posibilidades para ello. Estos procesos de cambio, se dan a través de reformas constitucionales sin importar el entendimiento de las instituciones políticas, que son factores de reforzamiento de la democracia.

Existe una historia de conflicto entre el gobierno en turno y el INE (anteriormente IFE), debido a los resultados de los procesos electorales del año 2006 y 2012 y el descontento que estos generaron en parte de la población mexicana. En este tenor, cuando la 4T llega al poder se visualiza una lucha política por controlar de mejor manera a este Organismo Autónomo. Si bien es necesario reajustar deficiencias que presenta el INE, no lo es el caer en excesos por discordancias entre el gobierno en turno y dicho organismo. Apostar a cambios tan radicales puede ocasionar

nar una regresión al sistema político-democrático mexicano. Estas ideas serán desarrolladas a continuación.

## II. Método

La presente investigación emplea el método deductivo como estrategia de razonamiento empleada para deducir conclusiones lógicas a partir de una serie de premisas o principios válidos en materia electoral. En este sentido, el proceso de pensamiento de este estudio va de lo general, los principios del Sistema Nacional Democrático, a lo particular, la reducción de presupuesto, la campaña de desacreditación y la propuesta de la 4T de que la elección de los Consejeros Electorales del INE sea por voto popular, para determinar las implicaciones de la reiterada política de desmantelamiento del Instituto Nacional Electoral llevada a cabo por la 4a Transformación.

Se trata de una investigación documental con un alcance descriptivo, ya que se basará en la consulta preponderante de documentos como fuentes de información. Para lo anterior se recurrió a las fuentes de consulta especializadas sobre el tema: informes de instituciones públicas nacionales, jurisprudencia aplicable y legislación en la materia. Siendo las principales técnicas de recolección de información los siguientes:

- Elaboración de fichas bibliográficas
- Bibliografía anotada
- Elaboración de fichas audiográficas
- Elaboración de fichas videográficas
- Elaboración de fichas de información electrónica
- Elaboración de fichas hemerográficas
- Búsqueda, clasificación, registro, sistematización y análisis de la información.

## III. Principios del Sistema Nacional Democrático

El Sistema Nacional Democrático se rige bajo los principios de autonomía, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículo 41). Lo que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y que, a

su vez, recae en los integrantes del Consejo General de dicho organismo, conocidos coloquialmente como Consejeros Electorales.

Ahora bien, profundicemos en estos principios rectores, contenidos unos en el artículo 41, fracción V, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde también se desprende que la equidad es un principio rector del Sistema Democrático Nacional, principio constitucional que por extensión se aplica a la materia electoral, lo que ha sido reconocido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes identificados con las claves SUP-JRC-327/2016 y SUP-JRC-328/2016 (acumulados), en donde se indicó, entre otras cuestiones, que los valores y principios rectores en materia electoral, reconocidos en los artículos 39, 40, 41, 99, 116 y 134, de la Constitución Federal, entre ellos, la autenticidad de las elecciones, la libertad del sufragio y la equidad en la contienda electoral, son de observancia obligatoria y constituyen elementos indispensables para considerar que en un proceso electoral se cumplieron las condiciones para estimar válida cualquier elección.

A los anteriores principios se les suma el de máxima publicidad, contenido en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Siendo, en consecuencia, los principios rectores del Sistema Democrático Nacional, los siguientes:

- Autonomía
- Certeza
- Legalidad
- Independencia
- Imparcialidad
- Objetividad
- Máxima publicidad
- La autenticidad de las elecciones
- La libertad del sufragio
- Equidad

Respecto a los principios constitucionalmente reconocidos y mencionados con antelación, resulta oportuna la jurisprudencia P./J. 144/2005, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

**“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.** La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, en el ejercicio de la función

electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo, señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural”

Por cuanto hace a la certeza, la Sala Superior, de manera reiterada, ha establecido que dicho principio “consiste en que los participantes en cualquier procedimiento electoral conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal de los comicios que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos políticos, de modo tal que estén enterados previamente, con claridad y seguridad, sobre las reglas a que está sujeta su propia actuación y la de las autoridades electorales.” (SCJN, OP-12/2010).

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro: “CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PRO-

CESO UNA VEZ QUE HA INICIADO”, estableció que el principio de certeza en materia electoral, contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento. (SCJN, 98/2006).

Asimismo, en los expedientes identificados con las claves SUP-JDC-1014/2017 y SUP-JRC-398/2017 (acumulados), se señaló que el principio de certeza implica que los participantes de los procesos electorales deben conocer de manera previa, clara y precisa, cuáles son los derechos, prerrogativas y obligaciones que rigen la actuación de cada uno de ellos, incluidas las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales.

En los recursos de apelación identificados con las claves de expediente SUP-RAP-118/2014 y SUP-RAP-120/2014, esta Sala Superior expresó las siguientes consideraciones:

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sustenta el principio de certeza, prevé que el desarrollo de los procedimientos electorales debe regirse, entre otros, por el principio de certeza, el cual debe ser garantizado por las autoridades electorales, en todos los ámbitos de gobierno.

Así, se puede sostener que el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades electorales, de tal modo que todos los participantes en el procedimiento electoral — acorde a las reglas del Derecho escrito formal mexicano—, conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que debe estar sometida la actuación de todos los sujetos que han de intervenir, incluidas las autoridades electorales y no electorales, además de atender los hechos tal como acontezcan.

Además, el significado del principio de certeza radica en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable, fidedigno y confiable, de ahí que la certeza se convierta en presupuesto obligado de la democracia.

En efecto, la observancia del principio de certeza se debe traducir en que los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los que participen en el procedimiento electoral, conozcan las normas jurídicas que lo rigen, dotándolo de seguridad y transparencia, con los consecuentes beneficios que ello implica para la sociedad, principal destinataria de las normas electorales; tomando en consideración los correspondientes actos y hechos jurídicos, tal como hubieren sucedido.

También este principio está materializado en los actos y hechos que se ejecuten en un procedimiento electoral y tengan por objeto que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto, de manera libre, universal, cierta, secreta y directa, como la máxima expresión de la soberanía popular.

En cuanto al principio de legalidad tenemos que: “significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo”. (SCJN, Amparo Indirecto 19/2005). Este principio será garantizado mediante el establecimiento de un sistema de medios de impugnación que garantice que todos los actos y resoluciones en materia electoral se sujeten invariablemente al mencionado principio de rango constitucional. Cabe mencionar, que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2017) estableció que el principio de legalidad debe ser observado tanto por las autoridades en materia electoral, como por todas aquellas personas que realizan actos electorales.

Por su parte, el principio de imparcialidad: “consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.” (SCJN, Amparo Indirecto 19/2005).

Ahora bien, la equidad es un principio rector del sistema democrático y condición fundamental para asegurar que la competencia entre quienes participan en las elecciones lo hagan en condiciones de justicia e igualdad, sin alguna ventaja o influencia indebida respecto de los demás, lo que tendrá como consecuencia elecciones libres y auténticas. (Gilas, 2022, p. 67).

En este orden de ideas, el principio de equidad se refiere, entonces, “a que existan las mismas condiciones para la participación en las contiendas electorales, tanto desde la perspectiva formal —es decir, derechos y obligaciones plasmados en la ley, tanto para las autoridades como para los partidos políticos, candidatos, votantes y, en general, la población de una sociedad dada—, como en la actividad de los juzgadores y autoridades electorales para garantizar oportunidades iguales, removiendo obstáculos que generen condiciones injustas para la participación de algún grupo o sector. La equidad electoral se traduce en una competencia política justa, que nivela las condiciones de participación para los contendientes y elimi-

na las ventajas injustas que alguno pudiera tener.” (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, p. 376).

Ahora bien, cuando se hace alusión al estudio y comprensión del principio de máxima publicidad, se debe de entender que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática, conforme a la Ley General de Transparencia. (Gobierno del Estado de Veracruz, 2022).

Los principios de autenticidad de las elecciones y la libertad del sufragio, se aplican de manera concreta ya dentro del proceso o jornada electoral y se refieren a la garantía de que las elecciones sean un proceso regido por los principios democráticos del país. Cuestión que se ha puesto en duda en los últimos tiempos. John Ackerman afirma que el mayor reto de nuestro sistema democrático es “pasar de la mera celebración de elecciones populares de acuerdo con la normatividad vigente, a la celebración de procesos competitivos realmente ‘auténticos’ y ‘democráticos’” (Ackerman, 2019, p.13). Cuestiones que actúan en contra del principio de autenticidad de las elecciones son procesos ilegítimos, irregulares o en los que no hay suficientes opciones entre los candidatos para ocupar los cargos materia de la elección. Respecto a la libertad del sufragio, es indispensable destacar que, para que esta exista, es preciso que el votante tenga la información necesaria para tomar una decisión consciente de a quién otorga su voto de confianza.

Por último, es importante destacar que todos los principios del Sistema Democrático Nacional son principios constitucionales, lo cuales, deben ser aplicados y observados en todo lo que a la materia electoral le compete, de forma conjunta y armonizada. Es decir, que deben aplicarse y observarse bajo la premisa de que el cumplimiento de alguno de estos principios no implique la inobservancia, el menoscabo o la supresión de otro u otros de los principios rectores del Sistema Democrático Nacional.

#### **IV. Reducción de presupuesto del INE**

En un contexto de rivalidad entre el ejecutivo federal y árbitro electoral (INE) es lógico cuestionarse el origen de las reducciones al presupuesto anual que ha sufrido el Instituto Nacional Electoral en los últimos cuatro

años. Pero, primero, es preciso identificar los datos concretos de dichas reducciones.

En este orden de ideas tenemos que la Cámara de Diputados Federal, aplicó recortes al presupuesto solicitado por este Instituto Nacional Electoral, en cada ejercicio fiscal de los últimos 4 años: 2019, de 950 millones de pesos; 2020, de 1,071,562,960.00 mil setenta y un trece millones quinientos sesenta y dos mil novecientos sesenta pesos; 2021, de 870 millones de pesos; y 2022, de 4,913,000,000.00 cuatro mil novecientos trece millones de pesos.

Situación a la que el Instituto Nacional Electoral respondió con la presentación de distintas controversias o recursos, los que se pueden visualizar en la siguiente tabla.

Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados	Controversia o recurso presentado por el INE	Determinación
<p>La Cámara de Diputados aprobó el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 con una reducción de 950 millones al presupuesto originalmente presentado.</p>	<p>El 23 de enero de 2019 el INE presentó una controversia constitucional contra el presupuesto de egresos por considerar que la reducción vulneraba su autonomía e independencia, radicada en el expediente 22/2019. El secretario ejecutivo presentó demanda de amparo contra la aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, a la cual recayó el número de expediente 15/2019.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 25 de enero de 2019 se negó la suspensión solicitada por el INE, respecto a los efectos de la reducción al presupuesto asignado, así como lo relativo al límite de percepciones ordinarias de los servidores públicos del Instituto.</li> <li>· El 31 de enero de 2019 se concedió la suspensión definitiva mediante auto emitido por la jueza Séptima de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el incidente de suspensión derivado del juicio de amparo 15/2019 en contra del presupuesto de egresos de 2019.</li> </ul> <p>Lo anterior, para el efecto de que el Secretario Ejecutivo pudiera ejercer las partidas presupuestales del INE y materializar el pago de las remuneraciones o nóminas quincenales de los servidores públicos del Instituto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· El 6 de febrero de 2019 el INE interpuso recurso de reclamación 18/2019-CA en contra del acuerdo que niega la suspensión en la controversia 22/2019, la cual se declaró sin materia al considerarse por la Primera Sala de la SCJN que la suspensión solicitada por el INE no podía materializarse al regir durante el ejercicio 2019.</li> </ul>
<p>La Cámara de Diputados aprobó el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020 con una reducción de 1,071,562,960.</p>	<p>El 23 de enero de 2020, el INE promovió una controversia constitucional en contra del Presupuesto de Egresos 2020 por la falta de aprobación de más de mil millones de pesos solicitados y por la disminución de las remuneraciones de los servidores públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 3 de junio de 2020 la Primera Sala de la SCJN resolvió el recurso de reclamación 25/2020 derivado del incidente de suspensión de la controversia 10/2020, en el cual se concedió la suspensión para el efecto de que se respeten las remuneraciones fijadas en el Presupuesto de Egresos 2018, sin considerar el tope establecido por la Cámara de Diputados.</li> </ul>



Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados	Controversia o recurso presentado por el INE	Determinación
		<p>En este sentido, el Alto Tribunal sostuvo que, si bien la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de modificar la cantidad originalmente solicitada por el INE, ésta debía ejercerse mediante la aplicación de un estándar de motivación reforzada que diera cuenta de las razones objetivas y justificadas para realizar una reducción. Lo anterior, al estar en juego la autonomía presupuestal de los órganos constitucionales autónomos y, en última instancia, la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.</p> <p>De esta manera, la Primera Sala concluyó que la reducción que realizó la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal 2022 careció de una motivación en la que se demostrara que los recursos asignados al INE eran, en principio, suficientes para pagar los gastos generados en cumplimiento de las obligaciones constitucionales de ese Instituto.</p> <p>A partir de estas consideraciones, la Sala declaró la invalidez del Presupuesto de Egresos 2022, en lo relativo a los recursos asignados al INE, e instruyó a la Cámara de Diputados para que analice y determine en sesión pública lo que corresponda respecto al anteproyecto de presupuesto presentado por ese organismo autónomo.</p> <p>Asimismo, para que, de estimar procedente la autorización de recursos adicionales, adopte las medidas indispensables para que se haga la transferencia efectiva de los recursos a ese Instituto, o bien, en caso de que la decisión sea negativa, presente una motivación reforzada y con rigor técnico de su decisión.</p> <p>Al respecto, la Primera Sala destacó que el hecho de que haya concluido el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, cuyos recursos para su ejercicio fueron previstos en el anteproyecto de presupuesto 2022, no puede ser motivo suficiente para que, en cumplimiento de lo ordenado en este asunto, la Cámara de Diputados decida negar los recursos originalmente solicitados por el Instituto Nacional Electoral.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información presentada por el INE en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2022, que refleja la reducción realizada por la Cámara de Diputados. (DOF: 24/01/2022).

De la anterior tabla podemos destacar que las reducciones al presupuesto anual del Instituto Nacional Electoral fueron escalando en monto justificada en lo que refiere al ejercicio fiscal de 2022, con una reducción de 4,913,000,000 cuatro mil novecientos trece millones de pesos que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó inválida. Lo anterior en razón de que la Cámara de Diputados no presentó justificación alguna de esta reducción, que representa el 26% del presupuesto del organismo autónomo en cuestión.

No debemos dejar de lado que, para el ejercicio fiscal del año 2022, el INE, necesitaba un recurso presupuestal más amplio, debido a que en México se celebraría por primera vez en su historia un proceso de consulta ciudadana, misma que tenía como tema prioritario consultar a la sociedad sobre el tema de la revocación de mandato. El recurso solicitado era para efectos de realizar de la mejor manera posible la consulta popular, y, también, no dejar de lado la funcionabilidad y operatividad de la estructura (trabajo administrativo) del INE.

Es por lo anterior, que el presupuesto asignado en 2022 por la Cámara de Diputados al Instituto Nacional Electoral era insuficiente para que este cumpliera con sus obligaciones. Lo que sin duda implica un debilitamiento crucial al árbitro de nuestra democracia, al obligarlo a trabajar con factores económicos e institucionales insuficientes. Lo que se traduce en el incumplimiento a los principios rectores de certeza y seguridad jurídica.

La reducción presupuestaria es una forma de limitar el campo de acción del Instituto Nacional Electoral y de desarticular su estructura interna. Además, envía el mensaje de que si estas en desacuerdo con el gobierno en turno, habrá consecuencias económicas no justificadas legalmente.

## V. Campaña de desacreditación del INE

Durante el gobierno de la 4ª Transformación se ha hecho presente un discurso de desacreditación del Instituto Nacional Electoral. Tomemos un par de ejemplos de esta campaña. En 2018 el INE impuso una multa de 197 millones de pesos al partido de MORENA por el fideicomiso denominado "Por los demás". De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral, MORENA recibió 44 millones de pesos en efectivo, más de lo que los partidos pueden aceptar en aportaciones, además de que los partidos no pueden entregar dinero a la población en ninguna forma, puesto que se

puede interpretar como compra del voto. Además de que, por ley, el partido también debía informar al INE de los recursos en este fideicomiso, cosa que no realizó. Ante tan situación, el ya presidente virtual, Andrés Manuel López Obrador, afirmó que la multa era una “venganza vil”. En el mismo sentido, Horacio Duarte, representante de Morena ante el INE y Yeidckol Polevnsky, presidenta nacional del partido en esa fecha, coincidieron con el presidente virtual en que la multa obedece a una “una venganza política y una vileza propagandística”. (Expansión política, 2018).

Otro tema que generó un debate mediático en la política mexicana, fue el caso de Félix Salgado Macedonio, quien buscaba ser aspirante por MORENA para ocupar el cargo de Gobernador del Estado de Guerrero. Esta candidatura fue suspendida por el Instituto Nacional Electoral debido a una irregularidad en la presentación de los gastos de precampaña. El ejecutivo federal, como parte de su discurso de desprestigio, calificó la suspensión de la candidatura como un “atentado a la democracia”. (Manetto, 2021). Lo anterior, a pesar de que el candidato en cuestión tenía dos denuncias por violación y otras acusaciones de acoso sexual.

Siguiendo la línea del proceso de consulta ciudadana para la revocación de mandato del presidente de la república, tenemos que, el titular del ejecutivo actual hizo una serie de señalamientos, en sus conferencias matutinas, para desacreditar al INE, entre los que destacan:

- Aseguró que “por “trampas” y todo el “boicot” del INE solo obtuvo 15 millones de votos en consulta de revocación.” En razón de que para la consulta de revocación de mandato solo se instalaron una tercera parte de las casillas que se instalaron para la elección presidencial en 2018. (El Universal, 2022).
- “Esta estrategia golpista no debe de dejar de tener un contrapeso, que la gente tenga información, porque no soy las bayonetas, los tanques, es el desprestigiar, la calumnia”. Nuevamente contra el Instituto Nacional Electoral (INE) por lo que consideró es una actitud antidemocrática para no promover la consulta de revocación de mandato y que la población no participe en este ejercicio inédito en la vida pública del país. (Carrillo, 2022).

Lo anterior, a pesar de que la reducción de las casillas instaladas se debió precisamente a la falta de presupuesto que la política de la 4ª Transformación impuso al Instituto Nacional Electoral. Aún así, el INE realizó el proceso de consulta de la revocación de mandato, sin embargo, la credibilidad del proceso fue baja, ya que, por las reducciones al presupuesto,

menor número de personas pudo acudir a emitir su voto en este ejercicio democrático. Estos datos sirven para clarificar que, en temas de democracia, es necesario contar con recursos económicos suficientes para su eficaz cumplimiento, bajo los parámetros constitucionalmente reconocidos.

Aunado a la reducción presupuestal, la campaña de desprestigio hace que la ciudadanía pierda la confianza en el Instituto Nacional Electoral. Dicha pérdida de confianza hace viable dismantelar el organismo autónomo en cuestión.

## **VI. Propuesta de elección de Consejeros Electorales por voto popular. Amenaza a la imparcialidad del INE**

En abril de 2022 el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador, anunció que presentaría a la Cámara de Diputados una propuesta de reforma constitucional en materia electoral. Propuesta que a inicios de noviembre de 2022 apenas fue presentada, misma que pone en discusión pública temas cruciales en materia electoral. Entre ellos, la idea de que la elección de los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se realice mediante proceso de votación popular directa.

Idea que se puso sobre la opinión pública como una forma de hacer participe a la sociedad en general de toda la actuación del Estado, es decir, de la toma de decisiones mediante el voto, lo que es una cuestión delicada. “Es claro que gran parte de la sociedad no cree en las instituciones del Estado mexicano, por ello, esta iniciativa es una forma de darle credibilidad a la democracia mexicana.” (Odimba, 2022, p. 161). Sin embargo, es oportuno cuestionarnos seriamente esta idea.

En un primer momento, es preciso entender el funcionamiento actual del Consejo General del INE, así como el proceso de designación de sus integrantes. En este orden de ideas, recordemos que el proceso de elección de los Consejeros del Instituto Nacional Electoral, se lleva a cabo a través de nuestros representantes de elección popular, los legisladores. Representantes de los intereses de la sociedad, ya que son los ciudadanos los que los facultan y legitiman mediante el voto popular. Es así que el Congreso de la Unión es el depositario de las atribuciones para elegir a los mejores perfiles que figuren como árbitros de nuestra democracia.

El Consejo General del INE se configura de, con derecho a voz y voto, 1 Consejero Presidente y 10 Consejeros Electorales; tiene integrantes con

voz, pero sin voto, que son los Consejeros del Poder Legislativo (uno por cada fracción parlamentaria representada en el Congreso de la Unión) y con un representante de cada partido que cuente con reconocimiento legal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículo 41). Su definición y objetivos están contenidos en el artículo 35 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que a la letra establece:

“Artículo 35. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.”

Ahora bien, el proceso de elección de los integrantes, con voz y voto, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quienes durarán en el cargo nueve años y no podrán ser reelectos, este contenido en el artículo 41, fracción V, apartado A, párrafo quinto y siguientes. En donde se establece que dichos Consejeros serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

- a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 60. de esta Constitución.
- b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurran a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados.
- c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los

términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes.

- d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.
- e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

Del anterior procedimiento podemos identificar que para la designación de los Consejeros Electorales se cuenta con la participación de La Cámara de Diputados, representantes de la ciudadanía, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismo protector de los derechos humanos de todas las personas, el Instituto Nacional de Transparencia, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, y, de ser necesario, la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo tribunal constitucional de nuestro país, cuyo objetivo es “la defensa del orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de solucionar, de manera definitiva, otros asuntos jurisdiccionales de gran importancia para la sociedad.” (SCJN, 2022). Esto implica un complejo marco de cooperación entre los poderes legislativo y judicial, vigilada por los organismos autónomos protectores de los derechos de la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, tenemos que el artículo 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece los siguientes requisitos para ser Consejero Electoral:

- a) Ser ciudadano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- c) Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;

- d) Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;
- e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que no hubiese sido doloso;
- f) Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;
- g) No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;
- h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;
- i) No ser secretario de Estado, ni Fiscal General de la República o Procurador de Justicia de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública Federal o estatal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento, y
- j) No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, ni ser o haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal ordinario.

Es oportuno señalar que los requisitos en cita resaltan las características necesarias para ocupar el cargo de Consejo Electoral, características de formación profesional, experiencia, prestigio, principios éticos y, sobre todo, características que permitan presumir que el candidato, de obtener el cargo, actuará de forma imparcial en su función como parte del órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral, su Consejo General. Es en aras de alcanzar esa imparcialidad que la constitución estipula que “el consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y los no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia”. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículo 41).

## VII. Resultados

El estudio practicado nos arroja los siguientes resultados:

Los principios del Sistema Democrático Nacional son principios constitucionales, lo cuales, deben ser aplicados y observados, en todo lo que a la materia electoral le compete, de forma conjunta y armonizada. Es decir, que deben aplicarse y observarse bajo la premisa de que el cumplimiento de alguno de estos principios no implique la inobservancia, el menoscabo o la supresión de otro u otros de los principios rectores del Sistema Democrático Nacional.

Siendo el principio de imparcialidad uno de los principios rectores del Sistema Democrático Nacional de mayor amplitud y dificultad en cuanto a su efectiva observancia y aplicabilidad, ya que es prácticamente imposible garantizar la parcialidad en los funcionarios electorales, puesto que todas las personas tienen intereses particulares que no siempre revelan al público.

De ahí que sea tan relevante para la democracia del país que en el proceso para la designación de los Consejeros Electorales se cuente con la participación de La Cámara de Diputados, representantes de la ciudadanía, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismo protector de los derechos humanos de todas las personas, el Instituto Nacional de Transparencia, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, y, de ser necesario, la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo tribunal constitucional de nuestro país, cuyo objetivo es “la defensa del orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de solucionar, de manera definitiva, otros asuntos jurisdiccionales de gran importancia, de la sociedad.” (SCJN, 2022). Esto implica una compleja cooperación entre los poderes legislativo y judicial, vigilada por los organismos autónomos protectores de los derechos de la ciudadanía.

Es oportuno señalar que los requisitos en cita resaltan las características necesarias para ocupar el cargo de Consejo Electoral, características de formación profesional, experiencia, prestigio, principios éticos y, sobre todo, características que permitan presumir que el candidato, de obtener el cargo, actuará de forma imparcial en su función como parte del órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral, su Consejo General. Prin-

cipio contra el que se estaría atentando directamente si la designación de los Consejeros Electorales fuese por voto popular.

En concordancia con lo anterior, la estrategia política de la 4T respecto al INE ha incluido reducciones al presupuesto anual del Instituto Nacional Electoral que fueron escalando en monto los dos primeros años, se redujo un poco en el tercer año, solo para incrementar de forma desproporcional en lo que refiere al ejercicio fiscal de 2022, con una reducción de 4,913,000,000 cuatro mil novecientos trece millones de pesos que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó inválida. Lo anterior en razón de que la Cámara de Diputados no presentó justificación alguna de esta reducción, que representa el 26% del presupuesto del organismo autónomo en cuestión.

## VIII. Discusión

La política de cambio que manifiesta la 4ª Transformación en México, en lo que refiere a materia de democracia, versa esencialmente en desmantelar la actual estructura del INE. Se ha emprendido dentro de estos cuatro años de gobierno del poder en turno una campaña de desprestigio hacia este organismo autónomo, que funge como árbitro electoral, es decir, el INE. Campaña encabezada por el presidente de la República con el probable respaldo del Congreso de la Unión.

Por ello, hoy en día ante las problemáticas que se han presentado entre el jefe del ejecutivo federal y los consejeros del INE, ha surgido la idea de modificar la constitución y las leyes secundarias, para efectos de que los consejeros del INE, sean electos por los gobernados a través del voto directo. Ante la cuestión de si sería esto mejor que el actual proceso de elección de los Consejeros Electorales, tenemos que, si bien podría ser un elemento que podría otorgar legitimidad al árbitro de nuestra democracia, el hecho de someter a votación directa de la ciudadanía estos cargos implicaría la enorme posibilidad, por no decir certeza, de que los candidatos electos por la población mediante el voto directo, en lugar de mediante sus representantes como sucede ahora, no contasen con las características necesarios para tales cargos, vulnerando así uno de los principios rectores del Sistema Democrático Nacional, la imparcialidad. El apartidismo y la no injerencia de intereses religiosos ni gubernamentales en la toma de decisiones del Consejo General del INE es una de las piedras angulares

de la autonomía de dicho organismo, autonomía que se ve amenazada hoy en día por la estrategia política llevada a cabo por la 4T respecto al INE.

Aunado a lo anterior, esta política de desmantelamiento ha atentado también en contra de los principios de certeza y seguridad jurídica, en razón de que la reducción de presupuesto del Instituto Nacional Electoral sin duda implica un debilitamiento crucial al árbitro de nuestra democracia, al obligarlo a trabajar con factores económicos e institucionales insuficientes. Lo anterior se traduce en el incumplimiento a los principios rectores de certeza y seguridad jurídica. Al respecto, la Consejera Claudia Zavala Pérez mencionó que la única manera de realizar la Revocación de Mandato es con certeza y seguridad jurídica, y la disminución de presupuesto coloca al INE en una situación límite. “No es suficiente para desarrollar este ejercicio con las garantías de certeza y seguridad jurídica”. (Instituto Nacional Electoral, 2022).

La política reiterada en contra del Instituto Nacional Electoral emprendida por el gobierno de la 4ª Transformación ha logrado debilitar al organismo en el ámbito económico y operativo; a hecho que la ciudadanía pierda confianza en él y ahora pretende atentar contra la esencia de su estructura y, con ello, contra los principios que rigen tanto al INE como al Sistema Democrático al habersele destinado recursos suficientes, el proceso hubiera podido tener un mayor grado de mexicano.

## IX. Bibliografía

- ACKERMAN, John. (2019). *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- CARRILLO, Emanuel. (2022). AMLO carga otra vez contra el INE por no promover consulta de revocación. *Forbes Política*. <https://www.forbes.com.mx/amlo-carga-otra-vez-contr-el-ine-por-no-promover-consulta-de-revocacion/>.
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Artículo 41.
- DIARIO Oficial de la Federación. (2022). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2022, que refleja la reducción realizada por la Cámara de Diputados del 24/01/2022.

- EL Universal. (2022). AMLO asegura que por “trampas” del INE solo obtuvo 15 millones de votos en consulta de revocación. [https://www.youtube.com/watch?v=Hl4xoGT2F-A&ab\\_channel=ElUniversal](https://www.youtube.com/watch?v=Hl4xoGT2F-A&ab_channel=ElUniversal).
- EXPANSIÓN política. (2018). AMLO arremete contra el INE y afirma que su multa “es una vil venganza”. *Expansión Política*. Presidencia. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/07/19/amlo-arremete-contra-el-ine-y-afirma-que-su-multa-es-una-vil-venganza>.
- GILAS, Karolina, Monika. (2022). Artículo 134 Constitucional. Criterios Relevantes. Líneas jurisprudenciales Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Centro de Capacitación Judicial Electorales.
- GOBIERNO del Estado de Veracruz. (2022). *Principio de Máxima Publicidad*. Secretaría de Finanzas y Planeación.
- INSTITUTO Nacional Electoral. (2022). Por insuficiencia de recursos INE pospone temporalmente las actividades para la realización de la Revocación de Mandato. Central Electoral. <https://centralectoral.ine.mx/2021/12/17/por-insuficiencia-de-recursos-ine-pospone-temporalmente-las-actividades-para-la-realizacion-de-la-revocacion-de-mandato/>.
- LEY General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículo 35.
- MANETTO, Francisco. (2021). López Obrador escala su campaña contra el INE y lo acusa de “atentado a la democracia”. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2021-04-14/lopez-obrador-escala-su-campana-contra-el-ine-y-lo-acusa-de-atentar-contra-la-democracia.html>.
- ODIMBA On’ Etambalako Wetshokonda, Jean Cadet. (2022). *Tópicos Constitucionales del Siglo XX*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado de Jalisco.
- SALA Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). Expedientes SUP-JDC-1014/2017 y SUP-JRC-398/2017 (acumulados).
- SALA Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). Expedientes SUP-JRC-327/2016 y SUP-JRC-328/2016 (acumulados).
- SALA Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). Recursos de apelación identificados con las claves de expediente SUP-RAP-118/2014 y SUP-RAP-120/2014.
- SALA Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). Contradicción de Criterios. Expediente: SUP-CDC-10/2017.

- SECRETARÍA de Relaciones Exteriores. (2014). *Democracia en México. Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/democracia-en-mexico#:~:text=La%20democracia%20va%20m%C3%A1s%20all%C3%A1,de%20igualdad%2C%20tolerancia%20y%20respeto.>
- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. (2005). Amparo Indirecto 19/2005.
- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. (2005). Jurisprudencia P./J. 144/2005.
- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. (2006). Jurisprudencia 98/2006.
- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. (2010). Opinión solicitada a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 12/2010.
- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. (2022). ¿Qué hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación? SCJN. <https://www.scjn.gob.mx/conoce-la-corte/que-hace-la-scn#:~:text=La%20SCJN%20es%20la%20encargada,interpuestas%20ante%20ellos%2C%20siempre%20que.>
- TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2017). *Diccionario Electoral*, Tomo I, Serie colecciones y democracia.

# Capítulo 4. Los Pros y Contras de la incorporación de la revocación de mandato al sistema democrático mexicano

---

JEAN CADET ODIMBA ON'ETAMBALAKO WETSHOKONDA\*

## Resumen

La incorporación de la revocación de mandato en México ha causado revuelo en el país. La sobreinformación, la opinión pública, así como la polémica fueron parte del entorno que se vivió durante este ejercicio ciudadano en 2022. Acontecimiento histórico para México.

Es así, que mediante un estudio deductivo de las figuras que respaldan el ejercicio de Revocación de Mandato y la funcionalidad que ha tenido la misma en Ecuador y Bolivia, podremos responder a la pregunta ¿cuáles son los pros y contras de la incorporación de la Revocación de Mandato en el Sistema Democrático Mexicano? Destacando como ventaja el hecho de que actúa como una medida disciplinaria sobre los representantes popularmente elegidos y como contra el que puede ser utilizada como arma política más que como ejercicio democrático.

## I. Introducción

La revocación de mandato es un procedimiento democrático muy interesante por la polarización que provoca en la ciudadanía, las diversas discusiones o cuestionamientos que se realizan entre la doctrina y, por supuesto, la forma en que esta impacta en la legitimidad de un gobierno.

El tema de la revocación de mandato, es un tema relativamente nuevo para el Estado mexicano, el cual, ha tomado gran fuerza dentro de la agenda y discusión política, una vez que llega al gobierno la 4T. Dentro de la experiencia internacional, podemos señalar que países como: Colombia, Ecuador, Venezuela, Estados Unidos, Bolivia, Alemania, entre

---

\* Profesor Investigador Titular C de Tiempo Completo. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. jean.on.etambalako@umich.mx

otros, han adoptado este mecanismo de reforzamiento y legitimidad democrático. Con el devenir de los años, los países señalados con antelación, han innovando y desarrollando diversos aspectos regulatorios normativos, en lo que refiere a la institución de la revocación de mandato, lo que da como resultado una transformación constante de esta institución y, por lo mismo, permite que sea maleable o ajustable para los contextos de cada país que la vaya reconociendo como instrumento democrático.

En el caso de México la incorporación de la figura de revocación de mandato ha sido un estandarte político de la Cuarta Transformación (en adelante 4T) que se materializó en 2022 con la primera consulta ciudadana para este fin. Por lo que es preciso analizarla desde una perspectiva crítica a fin de determinar los beneficios y perjuicios que trae consigo para la democracia del país.

Para estar en condiciones de realizar dicho análisis, es necesario abordar primero el tema de Democracia Representativa y Directa, así como estudiar los Mecanismos de Democracia Directa: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y, posteriormente, llevar nuestra indagación a la figura de Revocación de Mandato, primero, en la experiencia internacional de Ecuador y Bolivia, y, en segundo lugar, en la experiencia nacional que tuvimos de este ejercicio democrático.

Todo lo anterior con el objetivo de responder a la pregunta ¿cuáles son los pros y contras de la incorporación de la Revocación de Mandato en el Sistema Democrático Mexicano?

## II. Método

En la presente investigación se estructuran y emplean una serie de diversos planteamientos metodológicos que tienen como fin identificar los pros y contras que existen con la figura de la revocación de mandato, y su aplicabilidad en el Estado mexicano, a través de la experiencia internacional. Para ello, se hará uso de los siguientes métodos de investigación: I. Deductivo; II. Comparativo, y. III. Documental.

Se hará uso del método deductivo como una estrategia de razonamiento empleada para deducir conclusiones lógicas a partir de una serie de premisas o principios válidos en materia político-electoral. En este orden de ideas, se parte en primer momento del entendimiento, estudio y comprensión de la Democracia Representativa y Directa, para posteriormente partir al estudio de la estructura y configuración de los Mecanis-

mos existentes de Democracia Directa, tales como: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y la figura de Revocación de Mandato.

Así mismo, dentro de esta cronología metodológica, haremos uso en un segundo momento del método comparado, para efectos de analizar como en el caso de los países de Ecuador y Bolivia, que son objeto de estudio dentro de la presente investigación, han desarrollado y tratado a la institución de la Revocación de Mandato para efectos de saber y diagnosticar un posible escenario (positivo o negativo) para el caso del Estado mexicano en esta materia.

En un tercer momento, se aplicará una metodología documental con un alcance meramente descriptivo, ya que, es necesario para efectos de la naturaleza de la investigación contemplar el análisis: bibliográfico (histórico y reciente), legislativo y jurisprudencial, todos aplicables en materia electoral, dentro de los países en estudio. Así mismo, estas herramientas, nos darán la pauta para deducir cuales serán los alcances, retos e implicaciones que habrán de venir en tiempos venideros, con la aplicabilidad del Mecanismo Democrático de Revocación de Mandato, en México.

### III. Democracia Representativa y Directa

Se habla de “la democracia representativa, de esencia liberal y burguesa, y en la cual los representantes por la elección están autorizados a transformar la voluntad popular en actos de gobierno, constituye en la hora actual el régimen político más comúnmente extendido en los países occidentales” (De Benoist, 2018). Una de las consecuencias de esto es que tenemos una idea equivocada sobre el entendimiento de ciertos conceptos e instituciones, pues, no es lo mismo, considerar que democracia y representación son, en cierta forma, sinónimas. A pesar de esto, la idea cambió totalmente a como en un inicio fue gestada por los pensadores políticos.

La democracia es la forma de gobierno que responde al principio de identidad entre los gobernantes y los gobernados, es decir, de la voluntad popular y la ley. (De Benoist, 2018). Dicha identidad en cuanto a principio, remite a la igualdad entre súbditos, o sea, al hecho de que todos son miembros por igual de una misma unidad política. Los gobernantes no pueden ser más que agentes ejecutivos, que deben conformarse a los fines determinados por la voluntad general. El papel de los representantes debe estar reducido al mínimo; el mandato representativo pierde cualquier le-

gitudinal desde el momento en que sus fines y proyectos no corresponden a la voluntad general.

En este orden de ideas, lo que pasa en nuestros días es exactamente lo contrario. En las democracias liberales, la supremacía está dada a la representación, y más específicamente a la representación-encarnación. (De Benoist, 2018). El fenómeno político que se da, es que el gobernado elegido a través del voto, se considera legitimado para realizar lo que él considera positivo para el bien común, aunque muchas veces se vean directamente afectados de manera positiva sus intereses con esta acción, sin una previa deliberación de la ciudadanía. El resultado, es la indiferencia de la ciudadanía respecto de la política de un país, ya que se consideran excluidos en toda decisión de Estado.

Bajo los posicionamientos precisados con antelación, es necesario precisar algunas reflexiones de uno de los últimos grandes exponentes dentro de la ciencia política, Norberto Bobbio, quien hace referencia a la acepción de representatividad en cuanto adjetivo de la democracia, de la siguiente manera: "(...) representación, se dice que un sistema es representativo y se habla habitualmente de democracia representativa: las democracias representativas que conocemos son democracias en las cuales se entiende por representante a una persona que tiene estas dos características bien precisas: a) en cuanto que goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido deja de ser responsable frente a los propios electores y, por tanto, no es revocable; b) no es directamente responsable ante sus electores precisamente porque es llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o de aquella categoría." (Bobbio, 2018, p. 9).

Bajo esa premisa, la representación de nuestras democracias modernas es incompatible con la revocación de mandato. Por otro lado, la democracia participativa, también llamada democracia orgánica o democracia encarnada, por supuesto que sí es compatible, por democracia directa se entiende literalmente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que les afectan, la propuesta es insensata. Es materialmente imposible que todos decidan, sobre todo en unas sociedades cada vez más complejas como son las sociedades industriales modernas. (Bobbio, 2018, p. 9).

Para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra, es decir, en el sentido en el que «directo» quiere decir que el individuo participa en la deliberación que le afecta, es preciso que entre los individuos

deliberantes y la deliberación que les concierne no exista intermediario alguno. Una democracia así buscaría favorecer las relaciones de reciprocidad, al permitir la recreación de un lazo social, puede reconstituir las solidaridades orgánicas debilitadas hoy día, rehacer un tejido social disgregado por el advenimiento del individualismo y la salida anticipada al sistema de competencia y de interés. En tanto que es productora de la socialidad elemental, la democracia participativa va a la par del renacimiento de las comunidades vivas, de la recreación de las solidaridades de vecindad, de barrio, de los lugares de trabajo, etcétera. (De Benoist, 2018).

#### **IV. Mecanismos de Democracia Directa: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular**

Como se vio en supra líneas, la democracia directa es el mecanismo en el que los ciudadanos inciden directamente al control del gobierno, las decisiones con interés público y nacionales. Para entender los mecanismos con los que se materializa, se estudiarán a continuación:

- a) Referéndum. Acción de someter algún acto importante de gobierno a la aprobación pública por medio de una votación.
- b) Plebiscito. La consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en el genuino sentido de la palabra.
- c) Iniciativa popular. Derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, estableciendo como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos.

Para comprender más a detalle la naturaleza y alcances de los mecanismos de democracia directa, en un lenguaje más práctico y entendible, Biscaretti di Ruffia consideraba que el término plebiscito se debería utilizar para el pronunciamiento del cuerpo electoral en relación a un hecho, acto político o medida de gobierno (en particular cuestiones de carácter territorial y asuntos relativos a la forma de gobierno), reservando la denominación “referéndum” para la “manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo.” (Biscaretti di Ruffia, 1965, p. 425).

Ahora bien, por su parte, E. Fernández Vázquez ha puesto de manifiesto que mientras el plebiscito está destinado “a ratificar un acto del ejecutivo o a aprobar una transformación política o territorial”, el refe-

réndum "es una institución constitucional que supone un acto jurídico de aprobación", puesto que se trata de "un pronunciamiento de la opinión pública sobre la validez de una resolución del gobernante". (Weber, 1977, p. 43).

Por último, habrá que entender y comprender al referéndum como instrumento de participación directa, ya que goza de cierto predicamento entre quienes defienden la necesidad de un esfuerzo permanente por incrementar la cercanía entre la adopción de las decisiones y el cuerpo electoral (Weber, 1977, p. 43), pero debido a la complejidad de las sociedades actuales resulta muy difícil articular un sistema democrático exclusivamente a partir de una sucesión continua de decisiones directas por parte del electorado.

Lo precisado con antelación no quiere decir que los mecanismos de representación directa, sean exclusivos de aplicabilidad para ciertos países con ciertas características, lo que contemplan los autores es que su efectividad de cumplimiento, variara dependiendo de la dimensionalidad poblacional de cada país. Por ello, es que estas instituciones deben de ser ajustables en su diseño de aplicabilidad, en base a las necesidades de cada país. No se puede partir de un modelo estándar o generalizado, pues, de ser así se estaría destinado a su fracaso.

## V. La Revocación de Mandato. Experiencia en América. Caso: Ecuador y Bolivia

Dentro del continente americano uno de los países que nos brindan bases sólidas de estudio para entender y comprender a la figura o institución de revocación de mandato es Ecuador; puesto que, al analizar su texto constitucional, podemos observar que ellos en su forma de gobierno ya prevén la oportunidad de incorporación de esta figura jurídica.

Resulta importante e interesante estudiar el modelo constitucional de Ecuador, ya que contempla rasgos similares con el Estado mexicano, por la inestabilidad política y social que se vive actualmente. Ahora bien, Ecuador es un país inestable debido a que su sistema democrático se ha visto en muchas ocasiones quebrantado, lo que ha hecho que en el lapso de casi 200 años de vida independiente cuente ya con 20 constituciones a lo largo de su historia. Al existir una inestabilidad dentro del país, podemos mencionar que ellos han ido en progreso, debido a que hacen que

la sociedad sea participe directa en la toma de decisiones de ese país. Se habla de una democracia directa y no representativa. (De la Rosa, 2022).

La constitución del Estado Ecuatoriano es muy amplia y compleja; al analizarla podemos observar que es una constitución de corte liberal, debido a que dentro de los capítulos que la conforman se encuentran regulados derechos de todo tipo, es decir, es una constitución muy garantista.

Dentro de la esencia constitucional del Ecuador, podemos encontrar que su forma de gobierno: “Es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. (...)” (Constitución de la República del Ecuador, Artículo 1°).

Ahora bien, la base fundamental de la revocación de mandato se encuentra en el párrafo segundo del primer artículo, pues, ahí se reconocen dos puntos claves: 1.- La soberanía radica en el pueblo y 2.- la participación directa. Estas dos ideas dan la oportunidad de incorporar a la constitución la figura de la revocación; es decir, el segundo párrafo da la oportunidad de adherir, pues, no restringe esa figura, es decir, no va en contra de lo que dispone la constitución y por consiguiente la revocación no es inconstitucional.

Ahora bien, debemos de adentrarnos de fondo al estudio de la figura de la revocación de mandato en el texto constitucional. Analizando dentro del contenido normativo del texto constitucional de Ecuador, encontramos en su capítulo quinto, referente a los derechos de participación, en primer momento un catálogo de derechos políticos, en donde se señala que los ecuatorianos, cuentan con el derecho de “Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.” (Constitución de la República del Ecuador, Art. 61, Apartado 6). Es ahí donde se puede visualizar el derecho que tiene la sociedad, para poder revocar a todo aquel que haya sido electo para un cargo de elección popular.

La vida de democrática de Ecuador gira entorno a la población, debido a que, por mandato constitucional, como se ha mencionado ya reiteradamente, la sociedad es quien, de manera directa, participa y es quien va dando un nuevo paradigma democrático. Por ello, se hace mención de que es una constitución muy sofisticada y que va en constante progreso

(principio de progresividad), puesto que, se va perfeccionando cada vez más.

El mismo texto constitucional de Ecuador señala que las personas en pleno uso de sus derechos políticos podrán promover la iniciativa de revocar el mandato de un funcionario de elección popular. La sociedad tiene la facultad de elegir a alguien que los represente, pero también tiene la opción de quitarlo en el mal desempeño de sus funciones.

La revocación de mandato en la constitución ecuatoriana la encontramos en el Título IV, denominado Participación y Organización del Poder; Capítulo Primero, Sección Sexta, denominado "la Representación Directa". En este sentido, el artículo 106 dicha constitución, señala lo siguiente:

"Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral". (Constitución de la República del Ecuador, artículo 106).

Si se analiza detalladamente el artículo antes citado, en el párrafo segundo, podemos encontrar que existen las bases de los tiempos o términos en que debe de promoverse la solicitud de revocación de mandato. En el primer supuesto, desde un punto de vista crítico, es muy rápido promoverlo, puesto que, en el primer año no se podrán ver los resultados positivos de aquel representante debido a que en muchas de las ocasiones los resultados de algunos actos en materia política no suelen ser inmediatos. Lo más idóneo es promoverlo en el segundo supuesto, pues, es ahí donde se podrá analizar detalladamente todo lo que ha realizado el representante electo. Además, cabe mencionar que es oportuno en el segundo supuesto, debido a que el proceso de solicitud de revocación es rápido y efectivo. Una vez que es aceptada la solicitud, por parte del Consejo Nacional Electoral, este contara con un lapso de sesenta días para dar solución a la solicitud. No solo es necesario presentar la solicitud, ya que, un elemento primordial es cumplir con los requisitos de votos para acreditar dicha preten-

sión. Algo interesante es, que si bien todos los cargos de elección popular se pueden revocar (excepto los del poder judicial, bajo reservas), en el tema de revocar al presidente, el requisito de los votos, es un poco más elevado; ya que, se necesita la mayoría de los votos de las personas que votaron. Es decir, es más reñido el tema de la revocación en cuestiones presidenciales, pero, no es imposible. Concluido este primer requisito que es el competente al número de votantes, a la brevedad la autoridad Electoral ordenará la destitución de quien fungiera como representante de un cargo de elección popular, y se nombrará a quien desempeñará el cargo de quien fue revocado, esto bajo los lineamientos que señale la constitución.

Para concluir el tema de la revocación de mandato en Ecuador, se debe de señalar que la propia constitución otorga a la sociedad una facultad de resistencia sobre el quehacer de aquellas personas que fueron elegidas democráticamente para un cargo de elección popular. Lo antes mencionado tiene su respaldo dentro del texto constitucional, al señalar lo siguiente: “Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.” (Constitución de la República del Ecuador, artículo 98).

Cabe mencionar que la figura de la revocación de mandato, dentro de este país, tiene bases sólidas de garantismo jurídico, y, por consiguiente, da nuevos parámetros a la comunidad internacional sobre la importancia de tener una representación directa y no representativa. El poder lo sigue teniendo el pueblo y el representante de elección popular, solamente luchará por las necesidades de su pueblo. En México es necesaria una forma de representación directa como la de Ecuador.

Otro de los países dentro del continente americano que se ha convertido en un referente en el tema de la revocación de mandato es Bolivia. Como se ha mencionado, ya reiteradamente, dentro de esta indagación, lo que permite que se pueda implementar dicha figura jurídica-política (revocación de mandato), se debe a que la constitución lo permite, en el momento donde señala la forma de gobierno; Bolivia al igual que Ecuador, otorgan este derecho a la sociedad, desde su marco constitucional.

En la esencia constitucional de Bolivia, podemos encontrar, que su forma de organización es muy amplia. “(...) Se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con auto-

nomías. (...)" (Constitución Política del Estado de Bolivia, 2009, artículo 20). Lo antes mencionado se fundamenta un poco más en el artículo séptimo, donde se menciona que la soberanía reside en el pueblo; y, algo curioso, que se puede encontrar dentro de la misma constitución boliviana es que señala las formas de representación popular, pero, también la misma constitución las define:

I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.

2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley.

3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley." (...)" (Constitución Política del Estado de Bolivia, artículo 11).

Interésenos solo la primera forma de representación (directa y participativa), ya que, es dentro de ella donde se encuentran los diferentes medios o mecanismos de control democrático, entre ellos la revocación de mandato. En dicha constitución, la revocación de mandato procede contra solamente dos poderes del Estado, el Ejecutivo y Legislativo, puesto que, ahí mismo se encuentra expresa la limitación al quehacer judicial, ya que serán órganos alternos quienes regularán la función de estos últimos antes mencionados. Bolivia tiene mucha similitud con Ecuador en cuanto al procedimiento que deberá de seguirse para la tramitación de revocación de un funcionario. Existen similitudes, pero, también existen diferencias. En Bolivia la solicitud del pueblo boliviano deberá de promoverse "(...) cuando haya transcurrido al menos la mitad del periodo del mandato. La revocatoria del mandato no podrá tener lugar durante el último año de la gestión en el cargo. (...)" (Constitución Política del Estado de Bolivia, artículo 240, Fracción II). En Ecuador la revocación puede ser promovida una vez transcurrido el primer año del cargo, en Bolivia no. Pero, además, cabe mencionar que, analizando el texto constitucional de Bolivia, su constitución es muy flexible; algo curioso es lo que señala el mismo artí-

culo 240: “La revocatoria procederá una sola vez en cada mandato constitucional del cargo electo.” (Constitución Política del Estado de Bolivia, artículo 240). Es ahí donde podemos encontrar que dicha figura puede tener varias deficiencias, pues, solamente se le destituirá de su cargo por el periodo que fue electo, ¿pero que pasara en las siguientes elecciones en donde pueda obtener un cargo de elección popular? Esto, puede ser bueno y malo, dependiendo desde la postura que se vea. Ya que, en su primer periodo no pudo cumplir con lo pactado, entonces en el segundo podrá hacer una mejor tarea o, por consecuencia, podrá, también realizar una mal labor y se verá inmiscuido de nuevo en otro proceso de revocación.

Las ideas desarrolladas con antelación, deben ser analizadas de una manera más detallada y profunda, para poder perfeccionar las deficiencias que puedan derivar en cuanto a los países en estudio, en lo que refiere a la figura de la revocación de mandato. Pues, habrá que tener presente que, si de por si los procesos electorales representan un gasto presupuestal para el Estado muy elevado, el realizar un proceso de revocación de mandato cada periodo determinado para un mismo funcionario sería un gasto muy alto; y dichos recursos económicos pudiesen ser mejor utilizados para diferentes sectores (salud, educación etc.). Esto se puede subsanar por parte del Estado Boliviano y tener una figura más perfeccionada en la esencia de la revocación de mandato.

En consecuencia, tenemos que, Ecuador y Bolivia, tienen bases sólidas para la incorporación de la figura de la revocación de mandato a rango constitucional.

## **VI. Pros y contras de la Revocación de Mandato en México**

Ahora bien, para comprender a la figura o institución de la revocación de mandato, en el Estado mexicano, debemos partir al estudio del espíritu de la constitución. Así, pues, la constitución es un rompecabezas, en el sentido de que todas las piezas (artículos) están relacionadas unas con otras, independientemente de si se encuentran de extremo a extremo o seguidas. Así, la vida y rumbo de la democracia del país, le compete al pueblo, así lo dispone la misma constitución al señalar lo siguiente: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El

pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 39). Textualmente suena muy bien, pero, esto en la vida real es difícil de materializar.

La constitución límitese solamente a referirse a revocación de mandato del Presidente de la República. Así mismo, se prevén ocho pasos a seguir dentro de este proceso. Por otro lado, la Ley Federal de Revocación de Mandato en su artículo 2º clarifica un poco la naturaleza de esta institución. A la luz de dicha ley, se establece lo siguiente:

“Artículo 2. Esta Ley es de orden público y de observancia en el ámbito federal en todo el territorio nacional.

Tiene por objeto regular y garantizar el ejercicio del derecho político de las ciudadanas y los ciudadanos a solicitar, participar, ser consultados y votar respecto a la revocación del mandato de la persona que resultó electa popularmente como titular de la Presidencia de la República, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible”.

El objetivo de la revocación de mandato es, en palabras del tratadista Mario Justo López:

“La revocación de mandato o recall es un procedimiento para destituir a los representantes o funcionarios elegidos antes de que se cumpla el plazo fijado para su actuación, y cuyo objeto radica en mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos. La revocación de mandato otorga a la población la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular como resultado de un proceso de consulta también popular. Se trata de un instrumento de defensa de los ciudadanos frente a los gobernantes devenidos impopulares.” (Cárdenas, 2019, pp. 7-8).

Si bien estos cambios son ambiciosos, la realidad es otra. Habrá que precisar que nuestra postura es que la sociedad juegue un papel importante en la toma de decisiones del país, es decir, que sea participe directa y activa y que no solamente se limite su participación en ir a votar por tal o cual candidato cada 3 o 6 años.

De lo que antecedente, es necesario precisar que el proceso de democratización derivada del medio de participación ciudadana, como lo es la revocación de mandato, presenta graves fallas para su desarrollo. Además, de que hay elementos que generan confusión en la ciudadanía. El principal tema que se puede detectar es lo referente a la “vinculatoriedad”. Señala a la letra la Ley Federal de Revocación de Mandato, lo siguiente:

“Artículo 58. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta. Cuando la declaratoria de validez que emita el Tribunal Electoral indique que la participación total de la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato fue, al menos, del cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para la persona titular de la Presidencia de la República.

El Tribunal Electoral notificará de inmediato los resultados del proceso de revocación de mandato al titular de la Presidencia de la República, al Congreso de la Unión, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Instituto, para los efectos constitucionales correspondientes”. (Ley Federal de Revocación de Mandato, Artículo 58’).

De lo anterior debe señalarse, qué, en México hasta el 18 de marzo de 2022, último informe (corte) oficial por parte del Instituto Nacional Electoral (INE), señala que se tiene en México un padrón electoral vigente de 93,466,469. (personas), lo cual, para la procedencia y vinculatoriedad de la revocación de mandato, tal como lo prevé el artículo 58 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, deben de votar 37,386,587.6, de personas para que se dé el supuesto del artículo en cita. (INE, 2022, p.13).

Es en este contexto social que se destacan los principales argumentos a favor y contra de la incorporación de la figura de Revocación de Mandato en el Sistema Democrático Mexicano.

### *Ventajas*

**Funge como medida disciplinaria sobre los representantes popularmente elegidos.** Los promotores de la revocatoria sostienen que actúa como una medida disciplinaria sobre los representantes popularmente elegidos, en la medida que es menos probable que tomen decisiones impopulares si eso puede provocar que sean sometidos a un acto de revocatoria.

**La revocación del mandato tiene su fundamento en el reconocimiento de los ciudadanos como la fuente de la soberanía popular.** Es un ejercicio de lógica, si los ciudadanos tienen el derecho de elegir a sus representantes mediante elecciones libres, lo lógico es que también puedan destituirlos mediante una votación libre. El sistema representativo es un producto de la soberanía, por lo que la existencia de una institución política como la revocación del mandato debe de ser acogida. Se considera que, bajo este mecanismo, los ciudadanos son el motor de la soberanía, ya que participan de forma directa con su decisión en el equilibrio de esta, en este caso, al considerarse que la revocación de mandato fomenta el

ejercicio de la soberanía y la participación política, entonces debe adoptarse dicho mecanismo.

**La sociedad tendría una mayor cercanía con los representantes.** Podríamos verlo como una oportunidad para la sociedad de lograr una cierta influencia en el representante, de reivindicar ese poder ciudadano de ratificarlo o removerlo de una manera democrática ante circunstancias extremas. Se podría interpretar este mecanismo como una reivindicación de los derechos de los ciudadanos, ya que como pocas veces se puede hacer, el ciudadano tiene injerencia en el proceder del actor político, dándole ese lugar de importancia que pocas veces se le brinda al electorado, formando parte de una decisión crucial para el futuro de una nación.

**Generadores de vigilantes.** La revocación del mandato permite que los ciudadanos se mantengan alertas y monitoreen la acción pública de los servidores públicos. Además, promueve que se mantengan informados y jueguen un papel importante en el proceso de gobierno.

El contar con la posibilidad de revocar el mandato, hace que se reviva la atención ciudadana sobre las actividades cívicas durante los periodos que transcurren de una elección a otra.

**Menor dificultad.** A diferencia de otros procedimientos como el Juicio Político, en este caso al pasar la responsabilidad directamente a la ciudadanía, se evita el tedioso procedimiento de someterse ante las autoridades judiciales, aunado a la poca credibilidad que poseen frente a los gobernados, siendo este mecanismo una forma más concreta y directo en la resolución del problema, además que le brinda mayor certeza y seguridad al votante en cuestiones de transparencia.

La revocación del mandato tiene una gran ventaja sobre otros instrumentos, pues este apela directamente a la ciudadanía y despeja cualquier duda en torno a la legitimidad de la destitución.

Por otro lado, los mecanismos de destitución de las autoridades en manos de otros órganos del Estado conllevan muchas dificultades, los juicios políticos previstos en los sistemas presidenciales, tienen resistencias legales y políticas, tardan demasiado y no se procura su actualización. Lo señalado con antelación se puede justificar, con que, dentro del Estado mexicano, impera el famoso tráfico de influencias y conflicto de intereses, lo cual, ha conllevado a que, en México, la ciudadanía tenga poca credibilidad hacia los poderes e instituciones del Estado.

A final de cuentas, la revocación del mandato es un mecanismo que por otra vía genera el mismo efecto de destituir a un servidor público,

pero sin mediar otro órgano del Estado, se evita la confrontación de los poderes y la decisión es vista con legitimidad plena.

**Fortalecimiento del sistema representativo.** A diferencia de lo que se podría pensar, este mecanismo enriquece las pautas del ejercicio ciudadano y le da un enfoque positivo a este sistema, debido a que no polariza la democracia, solamente coadyuva, para que sea el medio por el cual los ciudadanos tengan influencia sobre la estructura de esta, teniendo poder de decisión en casos donde lo esperado por los actores políticos no se dé de forma positiva.

La revocación del mandato fomenta la dinámica de que aquellos que fueron elegidos toman decisiones y la población va a juzgar dichas decisiones retrospectivamente, ya sea para aprobarlas o rechazarlas.

Es un instrumento que modifica la forma en que funciona el sistema representativo tradicional, mas no limita al sistema representativo, al contrario, lo fortalece. Que mejor que contar con un sistema representativo que pueda reflejar la voluntad mayoritaria. Siendo realistas, el simple hecho de ser removido o tenerse que defender, genera en los representantes una actitud más apegada y con mayor responsabilidad a las necesidades de los ciudadanos.

**Respetar el sistema democrático.** Si los representantes elegidos pueden ser destituidos por las mismas autoridades, con mayor razón los electores que los designaron también pueden hacerlo. El reconocer el derecho de los primeros y no de los segundos sería perturbar la premisa bajo la cual está construido nuestro sistema democrático.

**Promover la eficiencia y responsabilidad.** La revocación de mandato motiva a los representantes realizar sus responsabilidades más seriamente, formarían actitudes más comprometidas con los proyectos planeados e incluso genera una satisfacción de las promesas realizadas.

**Drenador de descontento ciudadano.** La revocación del mandato podría verse como una válvula drenadora de descontento que evita que los conflictos políticos se resuelvan por medios extrainstitucionales.

Estamos hablando de un mecanismo regulado, pacífico y constitucional que permite a la ciudadanía expresarse en cualquier momento, de visibilizar el deseo popular de que un gobernante abandone sus funciones sin necesidad de recurrir a otras alternativas que polarizan aún más a la ciudadanía.

**Motivos adicionales de destitución.** Los procedimientos para la remoción de los funcionarios electos previstos en la actualidad sólo se pue-

den activar cuando hay una serie de conductas contrarias al ordenamiento jurídico, mientras que la revocación del mandato, además de aceptar esos motivos para destituir al funcionario público, suma el de la falta de representatividad, mismo que sólo la ciudadanía puede determinar.

**Una alternativa institucional.** La revocación de mandato es una vía constitucional, democrática, institucional, reglada y pacífica que puede demostrar el descontento de la población. Desgraciadamente, los sistemas democráticos de hoy en día han creado una serie de obstáculos para poder expresar la disconformidad. La revocación del mandato puede ser una alternativa extrema si se quiere ver así, pero siempre dentro de los límites del tablero democrático.

### *Desventajas*

**La postulación como candidato para más de un periodo como el instrumento ideal de control.** Es cierto que la permanencia de los representantes depende de la decisión de los electores, pero esta permanencia se define en elecciones periódicas.

Precisamente existen en los sistemas democráticos el poder de la reelección o no del representante, de esta forma se puede garantizar la responsabilidad del elegido.

Con este mecanismo es suficiente y plenamente efectivo, debemos permitir a la autoridad concretar su periodo para que sus gestiones puedan ser evaluadas y ese periodo es el transcurrido entre una elección y otra.

**Contraria a la idea republicana.** Se puede llegar a esta discusión al analizar que el gobernante gobierna para todos y no para algunos, al ser por voto de solo una parte de la población que se inconforma, rompe el mandato de este representante, pudiendo a afectar a los ciudadanos que deseaban que continuara este funcionario.

La revocación el mandato derriba la idea republicana de que un representante es electo por la mayoría, pero, una vez designado, debe gobernar para todos y no solamente para una parte del todo, aunque ésta sea la mayoritaria.

También prolonga la existencia de la regla de la mayoría más allá de las campañas y las elecciones, las cuales están diseñadas para designar mediante la regla de la mayoría a quién gobernará para todos, no a quién gobernará para la mayoría.

**Uso para fines indeseables.** Se abre la responsabilidad para que la revocación de mandato pueda beneficiar los intereses personales de algunos grupos de las élites, favoreciendo solo a algunos, siendo una agenda que promueve un grupo minoritario en perjuicio de la ciudadanía, siendo contraproducente, ya que la revocación busca fomentar la responsabilidad, la representatividad y el control. (Castillo, 2022).

La revocación del mandato, en lugar de ser un instrumento para fomentar la responsabilidad, el control y la representatividad, puede abrir las puertas a la posibilidad para que aquellos individuos con intereses de por medio, acosen y chantajeen a los representantes.

La simple amenaza de recurrir a la revocación puede motivar a los representantes a actuar de conformidad con un grupo minoritario que pretende promover su propia agenda.

**Puede ser utilizada como arma política más que como ejercicio democrático.** Los opositores argumentan que la revocatoria erosiona completamente el gobierno representativo al inhibir a los representantes elegidos de tomar medidas necesarias, aunque no sean populares.

**Inactividad y falta de creatividad del gobernante.** Se considera que al ser mandatos tan débiles y que los gobernantes están expuestos a caer del poder con facilidad, estos pueden evitar arriesgarse en la toma de decisiones, evocando a poca innovación, pudiendo generar muy poco dentro de la acción pública para evitar controversias frente a la ciudadanía, convirtiéndose en una autoridad bastante condescendiente, evitando tomar decisiones que puedan beneficiar a la colectividad por temor a ser revocado.

**Inactividad y falta de creatividad.** Los representantes, a fin de no verse expuesto a un proceso revocatorio, realizaran su actuar con una tendencia cada vez más fuerte a la inactividad, a la falta de creatividad e innovación. Los sentimientos de vulnerabilidad y nerviosismo que se generan en el representante, provocarán que no se haga lo que él piensa que es correcto para la colectividad, restringiendo así la acción pública o disminuyéndola para no generar demasiada polémica y despertar inconformidades.

**Gastos.** Un mecanismo democrático como este implica la inversión de grandes sumas de dinero de las arcas pública, siendo uno de los puntos más débiles en la aprobación de la sociedad y legitimación no institucional. En un país como México, en el que existen altos índices de pobreza, estas inversiones pueden ser visualizadas por los ciudadanos como un despilfarro innecesario, siendo que hay necesidades básicas de los ciuda-

danos las cuales no son solventadas correctamente, entendiéndose que la prioridad es primero cubrir las necesidades básicas antes de invertir en un mecanismo tan costoso de realizar.

Costo por casilla de en ejercicios de democracia popular organizados por el INE:

Proceso	Presupuesto contemplado	Número de Casillas	Costo por casilla
Consulta Popular 2021	\$506, 000,000.00 MN.	57, 077	\$8, 805.65 MN.
Revocación de mandato 2022	\$1692, 500, 000.00 MN.	57,000	\$29, 692. 98 MN.

Fuente: Elaboración propia a partir de información provista por el INE.

**Atenta contra las bases de la representación moderna.** Los diputados y senadores son representantes del órgano en su conjunto, entonces la revocación de estos, va en contra de la representación, ya que no representan a quienes votaron, sino a todo el cuerpo electoral, siendo una supuesta percepción errónea de la labor de los funcionarios del poder legislativo.

**Los procesos revocatorios son disruptivos, polarizados y altamente divisibles.** Las campañas por la revocación son altamente ásperas y emotivas, estas producen una alta confusión y afirmaciones ligeras; podría decirse que son disputas en las que se fomenta la tensión política, que genera un calentamiento de las pasiones de la sociedad que hace que se divida artificialmente, se dividen las posiciones y se atrincheran posiciones intransigentes.

**Consecuencias contraproducentes.** En algunas ocasiones, gracias a una falta de profesionalismo y recursos para promover la revocación de un representante que sí merecía ser revocado pero que al final no se logró el cometido, la institución genera efectos contraproducentes. Lejos de poder revocarlo o limitar su acción política, la revocación puede convertirse como un "voto de confianza", lo que convierte al representante cuestionado, pero no depuesto, en una autoridad más irresponsable y arrogante.

**Error en el destinatario.** En ocasiones, la revocación de mandato no siempre va dirigido al funcionario responsable el descontento de la ciudadanía, sino que son aquellas políticas públicas o medidas políticas impulsadas por otros actores las que culminan en la revocación de un representante totalmente ajeno a la adopción de la decisión.

## VII. Resultados

El estudio practicado nos arroja los siguientes resultados:

El modelo de representación de nuestras democracias modernas es incompatible con la revocación de mandato. Por otro lado, la democracia participativa, también llamada democracia orgánica o democracia encarnada, por supuesto que sí es compatible, por democracia directa se entiende literalmente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que les afectan, la propuesta es insensata. Es materialmente imposible que todos decidan sobre todo en unas sociedades cada vez más complejas como son las sociedades industriales modernas.

Para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra, es decir, en el sentido en el que «directo» quiere decir que el individuo participa en la deliberación que le afecta, es preciso que entre los individuos deliberantes y la deliberación que les concierne no exista intermediario alguno.

Ahora bien, en materia de derecho comparado, debemos de adentrarnos de fondo al estudio de la figura de la revocación de mandato, en el texto constitucional. Analizando dentro del contenido normativo del texto constitucional de Ecuador, encontramos en su capítulo quinto, referente a los derechos de participación, en primer momento un catálogo de derechos políticos, en donde se señala que los ecuatorianos, cuentan con el derecho de "Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular." (Constitución de Ecuador, Art. 61, Apartado 6). Es ahí donde se puede visualizar el derecho que tiene la sociedad, para poder revocar a todo aquel que haya sido electo para un cargo de elección popular.

El mismo texto constitucional de Ecuador señala que las personas en pleno uso de sus derechos políticos, podrán promover la iniciativa de revocar mandato de un funcionario de elección popular. La sociedad tiene la facultad de elegir a alguien que los represente, pero también tiene la opción de quitarlo en el mal desempeño de sus funciones.

Cabe mencionar que la figura de la revocación de mandato, dentro de este país, tiene bases sólidas de garantismo jurídico, y, por consiguiente, da nuevos parámetros a la comunidad internacional sobre la importancia de tener una representación directa y no representativa. El poder lo sigue teniendo el pueblo y el representante de elección popular, solamente lu-

chará por las necesidades de su pueblo. En México es necesaria una forma de representación directa como la de Ecuador.

La constitución de Ecuador, ordena al representante del pueblo que deberá de realizar un trabajo idóneo e impecable, en donde sus decisiones vayan bien razonadas y fundadas, pues, aunque ellos tengan el poder de elegir sobre la vida democrática del país, la misma sociedad que los puso en su cargo podrán desobedecer lo que ellos señalen; pues, esto afecta su esfera jurídica.

El análisis de estos Estados (Ecuador y Bolivia), se debe a una idea que tal vez puede ser criticada por el lector, y, esa idea se encuentra en, que, son países que se encuentran en un rezago (político, social y económico), más bajo que el de México. Por ello, es de gran importancia analizar dicha figura para ver su impacto dentro del núcleo social y político.

En el caso concreto de México, la constitución límitese solamente a referirse a revocación de mandato del Presidente de la República. Así mismo, se prevén ocho pasos a seguir dentro de este proceso. En la actualidad del Estado mexicano, la revocación de mandato más que ser un medio de participación ciudadana o de reforzamiento democrático, servirá para medir fuerzas para las elecciones presidenciales de 2024. Es una evaluación previa de los logros y de cuanta aceptación tiene del partido político en el poder.

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2019, elevo a rango constitucional a la *revocación de mandato* misma que se encuentra prevista en la fracción IX del artículo 35. Esta incorporación trae consigo las siguientes ventajas y perjuicios:

Pros	Contras
Funge como medida disciplinaria sobre los representantes popularmente elegidos	La postulación como candidato para más de un periodo como el instrumento ideal de control
La revocación del mandato tiene su fundamento en el reconocimiento de los ciudadanos como la fuente de la soberanía popular	Contraria a la idea republicana
La sociedad tendría una mayor cercanía con los representantes	Uso para fines indeseables
Generadores de vigilantes	Puede ser utilizada como arma política más que como ejercicio democrático
Menor dificultad	Inactividad y falta de creatividad del gobernante
Fortalecimiento del sistema representativo	Inactividad y falta de creatividad.

Pros	Contras
Respetar el sistema democrático	Gastos elevados
Promover la eficiencia y responsabilidad	Atenta contra las bases de la representación moderna.
Drenador de descontento ciudadano	Los procesos revocatorios son disruptivos, polarizados y altamente divisibles
Motivos adicionales de destitución	Consecuencias contraproducentes
Una alternativa institucional	Error en el destinatario

## VIII. Discusión

Uno de los argumentos en contra de la Revocación de Mandato más fuertes es el que refiere al costo que dicha figura representa, el recurso económico que se requiere para realizar dicho proceso de revocación es un poco elevado; es decir, se pondría a consulta y es como si se financiara un nuevo proceso electoral, y, debemos de señalar que los procesos electorales no son en lo mínimo económicos, y, que si bien, ese dinero que se aplique al proceso de revocación se podría implementar para otros sectores (educación, salud, vivienda etc.). Pero, saldría más caro no invertir en un proceso de revocación, en donde ha quedado comprobado, que, muchos funcionarios electos para un cargo de elección popular han saqueado no solamente a un Estado (entidades federativas. Caso México), sino al país. Se debe apostar a la revocación de mandato.

La revocación de mandato dentro de la actual administración de la 4T, bajo la titularidad del presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, se ha consolidado, dejando buenos resultados por la participación de la sociedad; aunque ha tenido también cuestionamientos, por los resultados que se obtuvieron. Pero, lo que debemos de señalar y recalcar es que es un avance para el reforzamiento de la democracia en México, y de darle credibilidad a las instituciones y poderes del Estado.

Señalaba en ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *José Ramón Cossío Díaz*, en su obra de "*Derechos Fundamentales*", que las reformas constitucionales que han impacto de manera trascendental y que han generado un nuevo paradigma dentro del sistema jurídico-político mexicano, fueron las reformas constitucionales de: 18 de junio de 2008 (reforma al sistema de justicia penal; reforma de 6 de junio de 2011 (reforma al juicio de amparo) y reforma de 10 de junio de 2011 (reforma en materia de derechos humanos). Las reformas constituciona-

les que anteceden, el sistema democrático en México se ha reforzado a través del reconocimiento e incorporación a rango constitucional en 2019 de diferentes mecanismos de participación ciudadana, tal como: la “*Consulta Ciudadana y la Revocación de Mandato*”, (Congreso de la Unión, 2017). mismos que en la actualidad se enfrentan a enormes cuestionamientos por los alcances y efectos de las mismas.

La base de la democracia está en la sociedad, por ello, es necesario entender el tema de la participación ciudadana, el cual se define, como: “(...) La vía democrática por la cual un grupo de ciudadanos organizados puede influir – o expresar su opción- en las decisiones del gobierno o del poder legislativo. Los medios de participación ciudadana son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana, la revocación de mandato y las candidaturas independientes.” (Chávez, 2020, pp. 322-323) Así mismo, existen también dos tipos de participación ciudadana. La primera contempla la participación y conformación de los órganos de gobierno mediante la selección de sus representantes en votaciones. (...) La segunda tiene que ver con la posibilidad de coincidir en el diseño de políticas públicas y en la aprobación de leyes y reglamentos.” (Bravo, 2020, p. 281).

De las bases doctrinales, el Estado mexicano apostó a transitar a un nuevo modelo democrático que busca reforzar a la democracia mexicana a través de la participación de la sociedad; puesto que, habrá que dejar claro que el diseño del sistema del Estado mexicano, solo hacía saber que los derechos políticos electorales del gobernado se limitaban exclusivamente a salir a votar cada tres o seis años. Esto es todo lo contrario, ya que en todo Estado democrático la sociedad debe de ser participe directo en la toma de decisiones del país, y, es pues a través de los instrumentos de participación ciudadana que se amplían y garantizan los derechos políticos de los gobernados.

El Jurista Hernán Hormazábal en su obra “*Bien Jurídico y Estado Social y Democrático de Derecho El objeto protegido por la ley penal*”, establece que los problemas jurídicos y políticos que enfrentan los Estados, se debe a que en muchas de las ocasiones el poder legislativo al crear o modificar una ley, desconoce el sentido del bien jurídico que se protege en cada derecho. También estas ideas se respaldan por el Jurista Luigi Ferrajoli, quien, con su teoría del garantismo constitucional, señala que una de las formas de proteger y garantizar los derechos y libertades humanas, parte de la eficaz redacción de la norma. Por ello, el tema de la revocación de mandato representó un enorme reto, porque, con dicha institución jurí-

dica se juega la progresividad, reforzamiento o en su caso el retraso de la democracia en México.

Resulta preciso cuestionarnos ¿Qué impedía al sistema jurídico mexicano el reconocimiento en el texto constitucional de la figura de la revocación de mandato? La respuesta está en la constitución al señalar lo siguiente: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental." (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 40). Es ahí, a lo antes mencionado en donde encontramos que existen restricciones en la constitución para él gobernado. Recordemos que en los países que fueron objeto de estudio en temas anteriores (Ecuador y Bolivia), la misma constitución expresa, que, su representación es directa, en donde el pueblo se vuelve sujeto activo en cuanto a las decisiones democráticas de su país, y, en México, como se puede observar, no está tipificado en la constitución, y, por consecuencia nos limita formar parte activa en la toma de decisiones. Pues, él gobernado solamente se vuelve activo al momento de ir a ejercer su derecho de sufragio (votar), y, de ahí ya no se le toma en consideración sobre el rumbo de la democracia del país.

La revocación de mandato es un instrumento tan puro y noble, pero, que, dada el contexto social, cultural e histórico del Estado mexicano, es algo que no podrá prosperar en un futuro inmediato. Se necesita realizar políticas y planes de acción que fomenten en contexto nacional, la importancia de ejercer su derecho al voto.

Todavía falta mucho por trabajar y reestructurar en la democracia del país. Se deben de romper los candados. Ya se están dando los primeros cambios, pero, falta modificarlos y clarificarlos de la mejor manera para garantizar la participación directa de los gobernados en la política del Estado. Aun así, en el presente trabajo quedan asentados los pros y contras de la incorporación de la figura de Revocación de Mandato al Sistema Democrático Mexicano. Lo que servirá de punto de partida para análisis posteriores.

## IX. Bibliografía

- ALEXU, Robert. (2008). *Teoría de los derechos fundamentales*. Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- ASAMBLEA Constituyente. Constitución de la República del Ecuador.
- ASAMBLEA Constituyente. Constitución Política de la Ciudad de México
- BISCARETTI Di Ruffia, P. (1965). *Derecho Constitucional*. Madrid.
- BOBBIO, Norberto. (2016). *Estado, Gobierno y Sociedad*, 17ª ed. Fondo de Cultura Económico. México.
- BOBBIO, Norberto. *El Filósofo y la Política Antología*. [https://books.google.com.mx/books?id=bDd3BgAAQBAJ&pg=PT584&lpq=P-T584&dq=cuando+los+filosofos+se+vuelven+reyes+y+los+reyes+se+vuelvan+filosofos&source=bl&ots=-0AD38Kb\\_j&sig=oXSHgP2lu1Zxl-lNuSf7iWggTRw&hl=es&sa=X&ved=0ahUKewiXntb7zo-fWAhWB1CYKHazmCkgQ6AEIQjAJ#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=bDd3BgAAQBAJ&pg=PT584&lpq=P-T584&dq=cuando+los+filosofos+se+vuelven+reyes+y+los+reyes+se+vuelvan+filosofos&source=bl&ots=-0AD38Kb_j&sig=oXSHgP2lu1Zxl-lNuSf7iWggTRw&hl=es&sa=X&ved=0ahUKewiXntb7zo-fWAhWB1CYKHazmCkgQ6AEIQjAJ#v=onepage&q&f=false).
- BRAVO, Escobar, Enrique. (2020). Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada”, en: UGALDE, Ramírez, Luis Carlos, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*. Colección TEPJF. pp. 240-281.
- CÁRDENAS, Gracia, Jaime Fernando. (2019) *¿Es la revocación de mandato un instrumento plebiscitario?* México. Ed. IJ-UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5672/9.pdf>.
- CASTILLO, J. (2022). *El fracaso de la revocación de mandato en México*. Diálogo Político. <https://dialogopolitico.org/agenda/fracaso-revocacion-mandato-en-mexico/>.
- CHÁVEZ, Alor, Jaime, Preisser, Rentería, Dante. (2020). Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano, en: UGALDE, Ramírez, Luis Carlos, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*. Colección TEPJF, México, Ed. IJ-UNAM, pp. 300 a 323.
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CONSTITUCIÓN Política del Estado de Bolivia. (2009). [https://www.oas.org/di/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/di/esp/Constitucion_Bolivia.pdf).
- DE Benoist, Alain. (2018). *Democracia representativa y democracia participativa*. Artículo consultado en: <https://omegalfa.es/download/file.php?file=libros/democracia-representativa-y-democracia-participativa.pdf>.

- DE la Rosa, Y. (2022). En 23 países existe la revocación de mandato; hoy debuta en México. *Forbes México*. <https://www.forbes.com.mx/en-23-paises-existe-la-revocacion-de-mandato-hoy-debuta-en-mexico>.
- EXPANSIÓN. (2018). La revocación de mandato será una realidad en la ciudad de México. <https://expansion.mx/politica/2017/01/30/la-revocacion-de-mandato-sera-una-realidad-en-la-ciudad-de-mexico>.
- GARCÍA, Campos, Alan. (2020). La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico.”, Pág. 25 y 26. IJ-UNAM. <https://revistas-co-laboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/File/17286/15495>.
- GOBIERNO de México. (2019). DECRETO “EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DECLARA REFORMADAS Y ADICIONADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CONSULTA POPULAR Y REVOCACIÓN DE MANDATO. 20 de diciembre de 2019. Diario Oficial de la Federación.
- HELLER, Herman. (1975) *Teoría del Estado*. trad. Luis Tobio. Fondo de Cultura Económico. México.
- INE. (2022). Manual Operativo de Revocación de Mandato 2022, en materia de Organización Electoral. Revocación de mandato 2022. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/129567/INE-COTSPEL2021-2022-004-2022-manual.pdf>.
- LEY Federal de Revocación de Mandato. Artículo 58.
- ROJAS Amandi, Víctor Manuel. (2000) *Filosofía del Derecho*, 2ª ed. Oxford University Press. México.
- SEMENARIO Judicial de la Federación y su Gaceta. (2012). 10ª época. Libro XIII. Tomo 1.
- SEMENARIO Judicial de la Federación y su Gaceta. (2013). 9ª época, Libro XX. Tomo 1.
- WEBER, Max. (1977) *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.

# Capítulo 5. Políticas de amnistía en la 4T. Caso mujeres privadas de su libertad por el delito de aborto

---

GRECIA ATENEA HUAPE PADILLA\*  
EDGAR ALEJANDRO RAMÍREZ HERNÁNDEZ\*\*  
CELFA ITZEL DUARTE CÁSAZ\*\*\*  
MARIBEL VALDEZ SOLIS\*\*\*\*

## Resumen

La 4T ha establecido una política pública de amnistía aplicable, entre otros casos, para que las mujeres que han sido privadas de su libertad por someterse a un proceso de aborto queden en libertad. Tema polémico que requiere análisis en cuanto impacto e implicaciones.

Es así, que mediante un estudio analítico de la política pública de Amnistía de la 4T se da respuesta a la pregunta ¿qué impacto e implicaciones tiene la ley de amnistía en materia de mujeres que han sido privadas de su libertad por someterse a un proceso de aborto? Siendo los principales impactos e implicaciones encontrados en materia de reinserción social y compromisos adquiridos para la garantía de los derechos humanos de las mujeres.

## I. Introducción

En México las leyes penales de orden federal y local ya no se adaptan a las necesidades y demandas sociales. Ejemplo de ello, es la penalización que

---

\* Profesora Investigadora. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. grecia.huape@umich.mx

\*\* Maestrante de Derecho Procesal Constitucional. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. 0936118f@umich.mx

\*\*\* Maestrante de Derecho Procesal Constitucional, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. 0848547f@umich.mx

\*\*\*\* Maestrante de Derecho Administrativo. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. 0935931g@umich.mx

sufren las mujeres, a quiénes se les sigue criminalizando por decidir sobre su propio cuerpo, pues, la práctica del aborto sigue siendo motivo de sanción por parte del Estado. Se sigue pensando que la solución al tema del aborto corresponde a la clase política determinar (poder legislativo) solucionarlo. Lo que se ha intentado a través de la implementación de una política prohibicionista y criminalizadora, que se refleja en la ley penal, la que pone en un estado alto de vulnerabilidad a las mujeres. Política rechazada por gran parte de la sociedad, que, mediante manifestaciones públicas de todo tipo, marchas, canciones, artículos periodísticos, programas de radio, entre otros, exigen mecanismos y leyes que se adapten a las necesidades actuales. En el caso del aborto, como respuesta a esta necesidad social, surge la Ley de Amnistía, la que ha sido bien recibida por la población.

La aplicabilidad de la Ley de Amnistía puede impactar en la población de mujeres que se encuentran dentro de los centros penitenciarios y de re-inserción social, ya que, en los últimos 4 años, tanto jurisprudencialmente como a través de la política, se ha dado la pauta para que, las mujeres que han sido privadas de su libertad por someterse a un proceso de aborto queden en libertad bajo las disposiciones previstas en la Ley Amnistía. Esto podría reducir el número de mujeres privadas de su libertad dentro de los centros penitenciarios. Lo que contribuye a descongestionar estos centros y, con ello, a mejorar la eficacia en el desarrollo de sus funciones.

El tema es polémico, de ahí que se requiera un análisis exhaustivo para dar respuesta a la interrogante ¿qué impacto e implicaciones tiene la ley de amnistía en materia de mujeres que han sido privadas de su libertad por someterse a un proceso de aborto? En el presente trabajo sostenemos la hipótesis de que la Política de Amnistía de la 4T, es un logro para las mujeres, y una clara limitación al Estado de no injerencia en cuanto a la autonomía y la libertad de las mujeres, por decidir sobre su propio cuerpo.

El objetivo principal del presente escrito es demostrar la veracidad de la hipótesis planteada. Lo anterior, se realiza mediante el estudio de la relación entre el derecho penal y el derecho penitenciario y sus teorías; así como también, la arquitectura jurisprudencial diseñada por el Poder Judicial de la Federación vía amparo, derivada de la reforma constitucional de 18 de junio de 2018, en especial en materia penitenciaria y el cómo se ha relacionado e impactado esta jurisprudencia en el caso concreto de las mujeres privadas de su libertad por el delito de aborto, en el marco de la Política de Amnistía impulsada por la 4T.

## II. Método

La presente investigación emplea un diseño analítico para evaluar la relación entre el derecho penal y derecho penitenciario en conjunto con sus teorías; así como la arquitectura jurisprudencial diseñada por el Poder Judicial de la Federación vía amparo, derivada de la reforma constitucional de 18 de junio de 2018, en especial en materia penitenciaria. Esto con el fin de identificar, como se están protegiendo los derechos humanos de las personas privadas de su libertad (mujeres y hombres).

Lo anterior servirá como un parámetro de comprensión sobre la Política de Amnistía desarrollada por la 4T, que viene a perfeccionar y reforzar el modelo penitenciario del país, debido, a que, hay una sobrepoblación al interior de los centros penitenciarios en México, lo cual conlleva, a que, no se garantice la reinserción social. Por ello, la Ley Amnistía, viene a intentar solucionar esta problemática, ya que, dentro de su contenido normativo, engloba los parámetros jurisprudenciales desarrollados por la SCJN, en materia de derechos humanos de las mujeres.

Para lo anterior se recurrió a bibliografía especializada en el tema, desde Beccaria y Robert Alexy (2008) en materia de derecho penitenciario, hasta Carbonell (2022) en materia de ejecución de sentencias y Odimba (2022) en materia de derechos de las mujeres; a la jurisprudencia aplicable, de 2008 a la fecha y a la nueva legislación en la materia, encabezada por la Ley de Amnistía.

## III. Relación entre el derecho penal y el derecho penitenciario

La última herramienta jurídica que habría de utilizar el Estado para mantener el orden, equilibrio y paz social, debería de ser el derecho penal. Lamentablemente, hoy en día la aplicabilidad del derecho penal es la regla y no la excepción. A partir de la aplicabilidad constante y reiterada del derecho penal, se empiezan a materializar una serie sistemática de violaciones a los derechos humanos de todos los mexicanos. Por consecuencia se empieza a quebrantar el Estado de derecho.

Cesar Beccaria, es uno de los máximos exponentes en la historia dentro del derecho penal y del derecho penitenciario, pues, en su obra el “Tratado de los delitos y las penas”, nos brinda una riqueza jurídica sin

precedente alguno, en donde contempla cual es el fin del derecho penal y su relación con el derecho penitenciario. A más de 250 años de esta obra, los posicionamientos desarrollados por Beccaria, siguen imperando en México. Beccaria contempla una base de garantismo y protección al interior de los centros penitenciarios, ideas, que siglos posteriores serían desarrollados por juristas, como Luigi Ferrajoli y Sergio García Ramírez.

El tema de los derechos humanos es un tema tan amplio y complejo, que busca entender y comprender su esencia y contenido desde el marco legal, no es lo correcto. Señalaba el Dr. Jean Cadet Odimba (2022) que, dentro del campo de los derechos humanos, existe la famosa teoría de la trilogía de los derechos humanos. Los elementos que conforman dicha teoría son: La vida<sup>1</sup>, la libertad<sup>2</sup> y la dignidad humana<sup>3</sup>. Estos elementos adquieren eficaz protección cuando nace el Estado ya que hay derecho y garantías para su eficaz protección.

Con el surgimiento del Estado, señala Cesar Beccaria lo siguiente:

“Las leyes son las condiciones con que los hombres independientes y aislados se unieron en sociedad, cansados de vivir en un continuo estado de guerra y de gozar una libertad que les era inútil en la incertidumbre de conservarla. Sacrificaron por eso una parte de ella para gozar la restante en segura tranquilidad. El conjunto de todas estas porciones de libertad, sacrificadas al bien de cada uno, forma la soberanía de una nación, y el soberano es su administrador y legítimo depositario (...) (Beccaria, 2015, p. 19).

Esta idea se resume a que el hombre renuncia a la mitad de su libertad y se la concede a las instituciones del Estado una vez que esté se crea, para

---

1 Entiéndase a la vida como el bien jurídico por excelencia. La cual, el Estado debe de emplear todos los medios necesarios para protegerla.

2 “Parece plausible aceptar que la libertad es una propiedad que puede atribuirse a personas, acciones y sociedades. Esta sería, por cierto, una perspectiva muy basta y superficial. Quien dice que una persona que es libre presupone que para esta persona no existen impedimentos, restricciones o resistencias de algún tipo. (Alexy, 2008, p. 187).

3 “La calidad de digno”, hace referencia al decoro y al respeto, así como a la cualidad de racional del ser humano, noción que es reconocida en forma unánime por su vital importancia en la concepción de la persona humana como sujeto de derecho, puesto que con esta calidad se le atribuye una condición valiosa por el solo hecho de su diseño psicopático, cuestión que la regulación jurídica no debe pasar por alto, así hacer énfasis en esta característica esencial y originaria del propio ser humano al momento de precisar las normas legales que rijan las relaciones sociales.” (Contreras, 2016, pp. 105-106).

que se le asegure y garantice su bienestar y la mitad de la libertad con la que aún cuenta. A partir de ahí derívense las diversas disciplinas del derecho, que tienen como fin prevenir y solucionar los conflictos que puedan suscitarse en cada una de esas disciplinas.

En su génesis, el derecho penal surge como la herramienta sancionadora por excelencia con la que cuenta el Estado, para imponer penas crueles e inhumanas a aquellas personas que atentaban contra el bienestar, tranquilidad y buenas costumbres de determinado pueblo. Estas penas fueron evolucionando y erradicándose de los diversos sistemas jurídicos. Así como también, la esencia del derecho penal evolucionó desarrollando disciplinas especiales para garantizar estabilidad, tranquilidad y bienestar social, mediante la prevención de actos delictivos.

En este contexto, en palabras de Cuello Calón, el derecho penal se define como el: “Conjunto de normas que determinan los delitos, las penas que el Estado impone a los delincuentes y las medidas de seguridad que el mismo establece para la prevención de la criminalidad.” (García, 2019, p. 141). Esta definición señala dos elementos claves, que son: la pena impuesta por el Estado y las políticas de combate a la criminalidad. Todo versa sobre el delito. Es por ello, que, si se atrae la esencia del concepto de Cuello Calón, relacionándolo con el delito, se concluye que el delito es “(...) Una acción antijurídica, típica, culpable y sancionada con una pena.” (Cuello, 1981, p. 252). Estos últimos, los elementos constitutivos de un delito, mismos que se acentúan dentro de la Ley penal.

Otra definición interesante del derecho penal es la que señala López Betancourt, la cual establece: “El Derecho Penal objetivo *Ius Pénale* se define como el conjunto de normas dirigidas a los ciudadanos a quienes se les prohíbe, bajo la amenaza de una sanción, la realización o comisión de delitos.” (López, 2007, p. 303). Siguiendo esta postura, F. Von Litz, perfecciona aún más el entendimiento y funcionamiento del derecho penal, pues, Litz, señala, que el “derecho penal es el conjunto de las reglas jurídicas establecidas por el Estado, que asocian el crimen, como hecho, a la pena, como legítima consecuencia.” (Mir, 2003, p.7). En ambos conceptos, se prevé por parte del Estado una sanción a los actos delictivos que comentan los gobernados, pero, también, limitativamente, se establecen bases del desarrollo de las políticas o medidas de seguridad. Es decir, un modo de prevención y combate a las acciones que pueda realizar los gobernados y que atenten contra el bienestar y equilibrio social.

Desde antes de la creación del propio Estado, ya se contaba con sus temas organizacionales, tanto social, política, jurídica y económicamente con la característica, de que quien atentara con la paz y armonía social era castigado mediante penas crueles e inhumanas. Estas eran justificadas porque emanaban de un poder divino. Entre los primeros instrumentos jurídicos penalmente hablando, podemos encontrar al famoso código de Hammurabi, el cual, Márquez Piñero, señala: "(...) que lo extraordinario de ese conjunto de leyes, es su apartamiento de los conceptos religiosos así como su ayuda y finísima distinción entre los hechos realizados voluntariamente y los ejecutados por imprudencia." (Márquez, 2006, p. 68). Se empezaba a materializar la diferenciación entre delito culposo y doloso.

Otro de los grandes precedentes del derecho penal, lo encontramos a través de la cultura o pueblo griego (antigua). Los griegos en ese entonces se caracterizaban por ser un pueblo politeísta; así mismo, las bases de su derecho penal se regían bajo la venganza privada y venganza divina. Un sistema totalmente cruel e inhumano, pero ejemplar para el pueblo griego. Es pues, a partir de los aportes del sistema penal griego, que se empieza a dar la evolutividad del derecho penal, hasta llegar a los actuales sistemas jurídico-penales, vigentes en el mundo.

El derecho penal ha sufrido a lo largo de la historia un proceso de constatación evolutiva, en donde en todo momento, se ha tenido como esencia la punitividad o fuerza sancionadora del Estado. Véase a continuación este desarrollo:

**I. VENGANZA PRIVADA:** Es conocida también como la época de sangre o barbará. En esta sintonía, Griselda Amuchátegui, hace referencia a que la venganza "(...) significa que el hombre, ante una agresión recibida obtiene satisfacción mediante otro acto violento" (Amuchátegui, 2001, p.2). En otras palabras, imperaba la Ley del ojo por ojo, diente por diente. Por ello, es que se denomina la época de sangre.

**II. VENGANZA DIVINA:** Dentro de los pueblos mismos, en el tiempo en que se manifestaba esta venganza, se creía en una religión teocrática, en donde lo que pasaba en la sociedad, pertenecía a una forma de reproche o de inconformidad de dios, hacia el mismo pueblo. Ha grandes rasgos, es cuando un acto ilícito, se sancionaba con jerarquía y que los únicos capaces de sancionar estas conductas era los pontífices.

**III. VENGANZA PÚBLICA:** En esta época ya existía la consolidación del Estado como institución. Es, pues, que esta época se caracterizaba por contar ya con una clara diferenciación de delitos de carácter público y privados.

**IV. PERIODO VOLUNTARIO:** Conocido como la época humanitaria, en donde se empieza con la abolición de penas crueles e inhumanas. Empieza la materialización de las bases de legalidad y transparencia procesal dentro de dicha época. Se centran grandes bases del proceso penal.

**V. VENGANZA FAMILIAR:** Dentro de esta época, Amuchátegui (2001), hace referencia que, en este periodo, (un familiar aun antes del surgimiento del concepto familia) del afectado realiza el acto de justicia y causa un daño al ofensor. Es, pues, que existe un retraso dentro de la línea evolutiva que se venía manifestando dentro del derecho penal.

Ahora bien, dentro de lo que corresponde a la evolutividad del derecho penal mexicano, la historia ha sido semejante a las épocas históricas que se han señalado con antelación. Pero, algo característico que podemos encontrar dentro del desarrollo del derecho penal en México, es como las diversas culturas o pueblos (antiguos), desarrollaron elementos esenciales en lo que corresponde a la sanción de los delitos. Véase a continuación lo siguiente:

**I. Derecho Precortesiano.** Hasta antes de la llegada de los españoles, el Estado mexicano se caracterizaba por ser un pueblo pluricultural. Es decir, existían diversas culturas, las cuales, tenían sus diversos sistemas de organización política, jurídica, social y económica, etc. Con la conquista española, señala Carranca y Trujillo, que, en esta época, ya se hacía una “distinción entre delitos intencionales y culposos fue también conocida, castigándose con la muerte el homicidio intencional y con la indemnización al culposo”. (Carranca y Trujillo, 1995, p.87). Lo que actualmente conocemos como pena, pero, también la garantía de la reparación del daño.

**II. Los aztecas.** *AMUCHATEGUI* en su obra derecho penal establece lo siguiente, acerca, del pueblo azteca: “Los aztecas conocieron la distinción entre delitos dolosos y culposos, las circunstancia atenuantes y agravantes de la pena, las excluyentes de responsabilidad, la acumulación, de sanciones la reincidencia el indulto y la amnistía.” (Amuchátegui, 2001, p.9). Esté último, actualmente impera dentro del sistema jurídico mexicano.

**III. Derecho en el Pueblo Maya.** La cultura maya ha sido sin duda alguna un referente de la cultura en el continente americano. Para ellos en el ámbito del derecho penal, sus penas eran completamente severas. Los Caciques eran las autoridades principales. La muerte y la esclavitud, eran las penas más comunes dentro de esa cultura. La pena de muerte era la pena máxima que aplicaban las autoridades mayas, y, era aplicable a los delitos de homicidios, adulterio y el rapto de las doncellas. Por otro lado, quien era condenado a esclavo, además se le tatuaba la cara con el fin de

que quedara marcado y señalado de que no era una persona digna dentro de la sociedad.

**IV. Derecho de los Tarascos.** De la cultura tarasca se conoce poco en lo que refiere al tema jurídico. Para ellos el adulterio era el delito que más penaba; y más, cuando quien lo cometía era una mujer. La pena era la privación de la libertad tanto a ella como a los miembros de su familia. Sus bienes eran confiscados por parte de las autoridades. También, se establecen los primeros precedentes del delito de violación, ya que cuando quería abusar de una mujer, y se le sorprendía, este era sancionado con la pena de la tortura.

**V. Derecho en la Colonia.** Dentro de esta época se empieza a consolidar respeto hacia las personas de condición indígena. Pues, con la llegada de los españoles empezó la consolidación del mestizaje, una mezcla según ellos, aborigena, entre españoles e indígenas. Se busca tener un administrador de la Ley penal.

**VI. La Codificación Penal.** El periodo de la codificación a nivel internacional, marca un antes y un después, ya que, es a partir de ese momento en el que, los derechos y bienes jurídicos que tutela la Ley penal, pueden exigirse su eficaz respeto y protección cuando son violentados a través de las instituciones encargadas de impartir justicia. Este movimiento se consolida el 8 de abril de 1835, pues, se publica el Código Penal, para el Estado de Veracruz. Pero, el primero como tal, tiene vigencia a partir del año de 1831, el cual, rigió al Estado de México.

El derecho penitenciario es una rama auxiliar del derecho penal, y, tiene como fin imponer pena alguna a quien se le haya comprobado la responsabilidad de un acto considerado como delito, que, atente ya sea contra los gobernados o contra los intereses del Estado. Estas penas, a lo largo de la historia han evolucionado, desde la pena de muerte hasta la privación de la libertad, imperando esta última en la actualidad, en la comunidad internacional y nacional, en la cual se han tenido pobres resultados, ya que, el privarlos de la libertad, no es sinónimo de que cumplida su pena no vuelvan a delinquir. Por el contrario, se da la reincidencia delictiva.

Para comprender la esencia de la penalidad o sanción del Estado, es necesario hacer la siguiente interrogante ¿Qué es el derecho penitenciario? Entiéndase a esta disciplina, como el "Conjunto de normas jurídicas que regulan la ejecución de las penas privativas de libertad." (Enciclopedia Jurídica, 2022). Por otro lado, también puede entenderse, como el "conjunto de principios de la ejecución de la persona privada de su libertad de las doctrinas, sistemas y resultados de aplicación." (Del Pont, 1987, p. 34). Lo que tenemos que tener claro, que el derecho penitenciario es

una disciplina especial que, se compone y estructura para su adecuado funcionamiento de otras disciplinas auxiliares.

Hace más de 250 años el gran Beccaria (1822), señalaba cual era el objetivo de las penas y de las cárceles, estableciendo lo siguiente: “El fin, pues, no es otro que impedir al reo causar nuevos daños a sus ciudadanos y retraer a los demás de la comisión de otros iguales. Luego deberán ser escogidas aquellas penas y aquel método de imponerlas que, guardada la proporción, hagan una impresión más eficaz y durable sobre los ánimos de hombres, y la menos dolorosa sobre el cuerpo del reo.” Estas ideas, en México, apenas empiezan a rediseñarse y aplicarse, ya que, aunque estén establecidas en la Constitución, siguen siendo letra muerta en cuanto a su aplicabilidad. Por ello, garantizar los derechos humanos al interior de los centros penitenciarios es una responsabilidad que ha caído en los jueces constitucionales, quienes, mediante los medios de control constitucional, en especial, en el juicio de amparo, han tomado medidas para dignificar las sanciones penales impuestas por el Estado. Situación que se complica aún más por la sobrepoblación que hay en los centros de reinserción social.

#### IV. Teorías del derecho penitenciario

De existir en principio penas crueles e inhumanas, actualmente encontramos que detrás de las penas impuestas por el Estado, existe la obligación de volver al delincuente un hombre de bien. Ya que, en mucho tiene la culpa el Estado de que las personas se decidan a realizar conductas delictivas, al no proveer los medios necesarios para garantizarle al gobernado un modo digno de vida. Por ello, en las siguientes líneas se hará un análisis de las diversas teorías rigentes del sistema penitenciario internacional.

##### *Teoría de la retribución (absolutas)*

La rigurosidad del Estado se ve impuesta dentro de esta teoría; cabe mencionar que los parámetros de sanción son impuestos con base al tipo de conducta delictiva que se comete. Pero, en muchos de los casos, las penas impuestas son excesivas y atentan contra la dignidad humana.

Debe de existir la proporcionalidad dentro del crimen y la pena. García Ramírez (2022), menciona, lo siguiente: “Tiene en su favor la lógica rigurosa. Se sustenta en una fórmula jurídica, la estructura misma de la norma. Posee, además, una ventaja apreciable: de ella se llega natu-

ralmente a la proporcionalidad entre el crimen y el castigo; la calidad y cantidad de retribución deben ser parejas, o al menos semejantes, a la calidad y cantidad de la lesión causada o el peligro corrido. Si se rompe la proporción, la justicia se pervierte.” La base de esta teoría encuéntrase en la sanción proporcional.

### *Teoría de la prevención general*

Dentro de la esencia de esta teoría no se encuentra en sí la forma de sancionar al delincuente, como tal; por el contrario, se busca que, mediante la pena impuesta al delincuente, se concientice a la sociedad de abstenerse de realizar conductas consideradas ilícitas por la ley penal. Indirectamente se desarrolla una política criminal preventiva por parte del Estado.

Cabe mencionar que, dentro de esta misma teoría, la justicia se ve obstaculizada debido a que; (...) no se sanciona al criminal por lo que ha hecho, sino se le sanciona para que los demás -sus conciudadanos- tomen nota del castigo y no delinca. En fin, el destinatario último de la pena es el pueblo, no el delincuente (...).” (García Ramírez, 2022, p. 19). Aquí mismo se empiezan a centrar las bases de la política criminal empleada por el estado.

### *Teorías mixtas o de unión*

Aquí se busca unificar aquellas teorías de naturaleza absolutista, como las de naturaleza relativa. Al unificarse se busca esa armonización de posturas, con el fin de que tanto las penas impuestas por el Estado sean las adecuadas, proporcionales y, por consiguiente, sirvan como un modelo de concientización hacia las personas para abstenerse en delinquir.

Las bases del derecho penitenciario, aun y cuando tenga completa autonomía del derecho penal, contemplan la esencia del primero. Esta teoría reconoce una tendencia rígida y otra liberal. Esta última es la que impera en la actualidad como tal, ya que, reconoce la protección de los derechos humanos al momento de que se purga una pena.

Estas teorías son desarrolladas por el jurista mexicano, Sergio García Ramírez, quien centra la importancia en el respeto y progresividad de los derechos humanos en los centros penitenciarios, esto mediante el uso de la materialización y aplicabilidad del sistema internacional de los derechos humano. Pues, en este modelo universal, se reconoce la importancia para

que los internos puedan cumplir una condena de apego a derecho, y en donde cumplida su pena pueda darse su reinserción a la sociedad.

## V. La arquitectura jurisprudencial diseñada por el Poder Judicial de la Federación vía amparo, derivada de la reforma constitucional de 18 de junio de 2018

Hasta antes del 18 de junio de 2008, en México se contaba con un sistema penal de corte inquisitivo-mixto, “donde se concentran las funciones de investigar, acusar y juzgar, es altamente probable que las conclusiones a las que llegue la autoridad cuando realiza funciones de investigación, se ratifiquen cuando dicha autoridad haga las funciones de juzgador. Así, en la gran mayoría de los casos, el acusado será culpable o inocente a partir de la investigación y no como consecuencia de enfrentar un juicio imparcial y objetivo.” (Carbonell, 2012, p. 30). Es decir, las facultades que tenía en su momento el Ministerio Público (en adelante MP) invadían las competencias judiciales. El MP, investigaba, acusaba y sentenciaba o condenaba (indirectamente) al presunto responsable del acto delictivo, a través de los elementos de prueba que en primer momento aportaba, esto derivativo de la potestad que el Legislador le concedió, misma, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) consintió en diversos criterios a través de la prueba tasada. Esto traería como consecuencia una crisis en materia de derechos humanos al interior de los centros penitenciarios del país.

Las graves fallas del sistema penal de corte inquisitivo-mixto en México derivan de las acciones que en su momento realizaba el MP. “La combinación de prueba tasada y el principio de inmediatez puede ser una explicación poderosa de porque el MP en México tiende a no presentar mayores pruebas después de la parte inicial del proceso.” (Carbonell, 2012, p. 32). A partir de esto, se pueden observar los datos que se han documentado en las últimas décadas, donde se exhibe la ineficacia del sistema de justicia penal mexicano.

Hubo quienes en su momento justificaron el modelo de justicia penal inquisitivo imperante en México, pero, por más que se le buscara algo bueno o rescatable, no había nada. Las violaciones a derechos humanos empezaban desde el momento de la detención del presunto responsable

por parte de las autoridades de seguridad, hasta, la etapa de condena. Muestra de ello, son los datos que a continuación se señalarán.

En México no existe la cultura de la denuncia y con justa razón, la sociedad no cree en las instituciones de seguridad y de justicia. Estas instituciones han perdido credibilidad. Por ello, en el sistema inquisitivo, el 85% de las personas que eran víctimas de un delito, no lo denunciaban. A este dato hay que sumarle que, un 80% de las sentencias condenatorias se funda en la confesión de los testigos sobre el acusado. Solo un 2% de los delincuentes, eran los que cumplían su sentencia. Por ello, bajo las reglas del sistema penal inquisitivo, un 85% de la sociedad mexicana, no creía en la justicia penal. Siguiendo esta cronología, hay que señalar que, más del 99% de los delincuentes, no eran condenados. En las reglas del sistema inquisitivo, el juez no estaba presente en el 92% de los casos; derivado de esto, un 80% de los mexicanos pensaba que podía sobornar al juez. En lo que refiere a sentencias, 40% no habían recibido sentencia alguna que determinará su inocencia o culpabilidad; por ello, la prisión preventiva se convirtió en la regla y no en la excepción. Así mismo, cuando terminado el proceso penal, un 80% nunca conoció al juez. (García Ramírez, 2022, pp. 46-49).

Los datos previamente señalados, sirvieron en su momento para determinar la medición de la impunidad que se presentaba en el sistema de justicia penal inquisitivo-mixto. Existía un 96.7% de impunidad en el sistema de justicia penal inquisitivo en México; y, solo 3.3% de los delincuentes llegaba ante el juez, pero, no aseguraba la responsabilidad del imputado. (García Ramírez, 2022, p. 50). Puesto que, al existir severas violaciones a derechos humanos, podía acudir al tribunal de alzada a impugnar la sentencia condenatoria y, en su momento, acudir al juicio de amparo directo, donde la justicia federal los podía amparar con justa razón, por las deficiencias del sistema penal inquisitivo y las violaciones procesales de las que hubieran sido víctimas.

El Sistema Acusatorio-Adversarial, marca un nuevo paradigma para la impartición de justicia en México, ya que, es un sistema totalmente ambicioso, por la incorporación de nuevas instituciones procesales y la obligación de cumplir cabalmente con lo que dispone la Constitución, en el "sistema se abarcan temas como la seguridad pública (cuerpos policíacos y prevención del delito), la procuración de justicia (el trabajo del ministerio público, el monopolio de la acción penal que desaparece al menos en parte), la administración de justicia (a través de la incorporación de

elementos del debido proceso legal y de los llamados juicios orales) y la ejecución de las penas privativas de la libertad (...)." (Carbonell, 2014, p. 5). En la presente investigación, el estudio recae en lo último en cita, es decir, lo que refiere a las penas impuestas por el Estado, mismas que se encuentran contempladas dentro del artículo 18° constitucional.

El nuevo modelo de justicia penal, acusatorio-adversarial, surge de la modificación a los siguientes artículos: "16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (Congreso de la Unión, 2008). Es a partir de esta reforma constitucional, que, el Estado mexicano empezaría a revolucionar su sistema jurídico, con el fin de cumplir con la comunidad internacional y garantizar el bienestar del pueblo mexicano.

La nueva esencia que contempla en artículo 18° constitucional con el modelo de justicia acusatorio-adversarial de 2008, contempla tres bases esenciales: "A) El objetivo de la pena privativa de la libertad; B) La cercanía con el domicilio en el caso de personas sentenciadas por delitos de delincuencia organizada; C) Los lugares en que se deberán de cumplir las penas este tipo de delitos (delincuencia organizada)." (Carbonell, 2010, p. 95). Es así, que aquí no se adhiere mucha sustancia al precepto constitucional, pero una vez que es llevado y detallado en la norma secundaria podemos identificar que dicho artículo tiene mucha riqueza jurídica en beneficio de las personas privadas de su libertad.

Como se ha mencionado, la parte primordial de la reinserción social en México se establece en el párrafo segundo del artículo 18°, y, es ahí, con la reforma constitucional de 2008, que se agregan dos bases más para reforzar y asegurar a la persona privada de su libertad una verdadera reinserción social. "El sistema penitenciario se organizará a partir de cinco bases (tres que ya existían y dos que se añaden ahora): el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación- estos son los tres que ya figuraban en el texto de la Constitución-, la salud y el deporte." (Carbonell, 2010, p. 95). Así, el artículo 18 constitucional, en su parte fundamental establece:

"El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto."

Ahora bien, al párrafo constitucional en cita, se le hace una modificación muy interesante, ya que, se da la transición de readaptación social hacia reinserción social. Algo que para muchos no es trascendental, pero, en esencia y contenido, sí tiene grandes implicaciones. Es por ello, que este cambio de denominación conceptual dentro del marco constitucional tuvo que llegar al máximo Tribunal Constitucional, para que desde su quehacer interpretara que límites y que fin tiene este nuevo concepto de reinserción social en relación con la pena impuesta a la persona privada de su libertad. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció lo siguiente:

**REINSECCIÓN SOCIAL. ALCANCES DE ESTE PRINCIPIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

De la evolución histórica del artículo constitucional citado, se advierte que los cambios en su redacción reflejan los diversos propósitos que han perseguido la pena y el sistema penitenciario en su conjunto; en principio, se consideró que el autor del delito era una persona degenerada, de ahí que la Constitución General tuviera como finalidad su regeneración; en un segundo momento, se le percibió como un sujeto mental o psicológicamente desviado que requería de una readaptación, en ambos casos debía ser objeto de tratamiento; mientras que las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 y el 10 de junio de 2011, respectivamente, básicamente resultaron en: i) La sustitución del término "readaptación" por "reinserción"; ii) El abandono del término "delincuente"; iii) La inclusión del fomento al respeto por los derechos humanos, como medio para lograr la reinserción; iv) La inclusión de un objetivo adicional a "lograr la reinserción", a saber: "procurar que la persona no vuelva a delinquir"; y, v) La adición del concepto "beneficios" como parte de la lógica del sistema penitenciario. De este modo, la intención del Constituyente consistió en cambiar el concepto penitenciario de readaptación social por uno más moderno y eficiente, denominándolo "reinserción" o "reintegración" a la sociedad apoyado, entre otros elementos, en el respeto a los derechos humanos y el trabajo. Por tanto, a raíz de la citada reforma de 2008, la reinserción social, como fin de la pena, no acepta la idea de que al culpable se le caracterice por ser degenerado, desadaptado o enfermo, y que hasta que sane podrá obtener no sólo la compurgación de la pena, sino inclusive alguno de los beneficios preliberacionales que prevé la norma. En consecuencia, el ejercicio de la facultad legislativa en

materia de derecho penitenciario no puede ser arbitraria, pues la discrecionalidad que impera en la materia y que ha sido reconocida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialmente en materia de beneficios preliberacionales, debe aspirar a conseguir un objetivo constitucional, consistente en la reinserción social del individuo, antes que en su regeneración o readaptación.” (Tesis: 1a. CCXXI/2016).

Buscar dignificar a la persona privada de su libertad y humanizar más a las penas, son objetivos a seguir en la búsqueda de tutelar el artículo 18 constitucional. Ya lo mencionaba Miguel Carbonell, cuando señalaba: “Todos los estudios disponibles afirman que las cárceles son, un foco rojo incluso en términos de seguridad nacional (...) tampoco hay respeto a sus derechos humanos, tampoco se generan las condiciones de trabajo, capacitación para la educación, que marca la constitución.” (Carbonell, 2022). Por ello, se busca que mediante el respeto de los derechos humanos se logre la consolidación de la reinserción social, puesto que, el éxito o fracaso de la reforma constitucional de 2008, dependerá en mucho de la reinserción social que el Estado pueda brindar.

El nuevo modelo penitenciario mexicano, derivado de la reforma de junio de 2008, se “judicializa”, ya que, se crea e incorpora al sistema penitenciario mexicano la figura del “juez de ejecución de la pena.” (Tesis: P/J. 17/2012 (10a)). Se le quita el control al Ejecutivo; así como también la potestad de dirigir mediante sus autoridades administrativas penitenciarias el rumbo de la pena impuesta a la persona privada de su libertad. El respaldo constitucional de esta nueva figura se encuentra en el artículo 21º, que, a la luz de la propia constitución señala: “La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.” Se apuesta a la experiencia y capacidad judicial, en razón de que el colapso del sistema penitenciario se debe a las malas políticas empleadas por el ejecutivo en su momento, al imponer la pena correspondiente y el tratamiento no correcto a la persona privada de su libertad. De ahí la necesidad de cambiar la política en materia penitenciaria, lo que la 4ª T atendió parcialmente con su política de amnistía.

Otro de los elementos de gran relevancia a partir de junio de 2008, es lo que se establece dentro del párrafo octavo del artículo 18º constitucional, que tiene como fin que el sentenciado cumpla su condena en el centro penitenciario más cercano a su domicilio; esto para no romper el hilo entre los sentenciados y su familia, ya que es un elemento toral de la efectiva reinserción social.

En el amparo directo en revisión 1219/2016<sup>4</sup>, la ponencia del entonces Ministro de la SCJN, José Ramón Cossío Díaz, hace hincapié en que debe de brindarse las condiciones óptimas de convivencia entre sentenciado y su familia, pues, señala que, en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, se encuentran elementos para defender el estado de derecho en los centros penitenciarios. Señala dicho instrumento: “Los reclusos estarán autorizados para comunicarse periódicamente, bajo la debida vigilancia, con su familiar y con amigos de buena reputación, tanto por correspondencia como mediante visitas.”<sup>5</sup> (ONU, 1977, Regla 37).

Cabe mencionar que el sistema penitenciario mexicano cuenta con un problema aún más grande, el incumplimiento de clasificación o separación entre acusados, procesados y sentenciados, algo que se encuentra previsto en el sistema internacional de derechos humanos de la siguiente manera:

“Los reclusos pertenecientes a categorías diversas deberán ser alojados en diferentes establecimientos o en diferentes secciones dentro de los establecimientos, según su sexo y edad, sus antecedentes, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles. Es decir que: a) Los hombres y las mujeres deberán ser reclusos, hasta donde fuere posible, en establecimientos diferentes; en un establecimiento en el que se reciban hombres y mujeres, el conjunto de locales destinado a las mujeres deberá estar completamente separado; b) Los detenidos en prisión preventiva deberán ser separados de los que están cumpliendo condena; c) Las personas presas por deudas y los demás condenados a alguna forma de prisión por razones civiles deberán ser separadas de los detenidos por

4 En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: “PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

5 Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. Regla No. 37. Fueron adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

Desde nuestro posicionamiento hemos creído conveniente señalar estos criterios, con el fin de poder proyectar la idea central de esta indagación, que versa en el tema de la reinserción social desde la óptica de la política empleada por el gobierno actual, conocida como la 4T. Política que ha permitido avances significativos en la materia, en un marco de cooperación entre el poder ejecutivo y judicial a nivel federal.

El marco de cooperación entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial en conjunto dentro del contexto competencial federal, versa esencialmente, en atacar la problemática de la sobre población en los centros de reinserción social. Problemática que imposibilita la correcta implementación de los ejes de reinserción social: salud, educación, trabajo, capacitación y deporte.

## **VI. El Poder Ejecutivo Federal y la Ley Amnistía. Caso mujeres privadas de su libertad por el delito de aborto**

Sin importar la militancia del partido político que se adopte, la política empleada por la 4T en materia del sistema penitenciario ha sido buena para muchos. Política que se crea en concordancia con el discurso del actual Presidente de la República de llevar a la agenda pública el tema de la protección de los derechos y libertades humanas de los sectores sociales altamente vulnerables, en esta investigación interésemos la protección de los derechos de las mujeres privadas de su libertad, quienes, a través de los excesos de las leyes penales, además de la obstaculización y burocratización del sistema de justicia penal (aquellas mujeres que fueron acusadas, procesadas y aún no son sentenciadas por el sistema tradicional de corte inquisitivo-mixto), se han visto obstaculizadas en materia de reinserción social y desprotegidas de sus derechos humanos contemplados en el artículo 18 de la CPEUM.

Es en este contexto que el día 22 de abril de 2020 se publicó el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley de Amnistía. Dicha Ley se conforma de 8 artículos y 5 transitorios. No obstante, de ser una normativa pequeña, en cuanto a contenido y alcances es muy ambiciosa en materia garantista de derechos humanos. Dicha ley tiene como fin erradicar la sobrepoblación penitencia derivada de los excesos de la ley penal y mantener reclusos dentro de los centros penitenciarios, solamente a aquellas

personas encontradas culpables de la comisión de delitos de gran impacto social.

La Ley Amnistía dentro de la fracción I y II de su artículo 1°, contempla la enorme riqueza jurídica desarrollada por parte de la SCJN, en lo que refiere al tema de los derechos sexuales de las mujeres, en especial, en el tema del aborto. (Odimba, 2022, p. 136). La Ley es un gran avance, debido a que en gran parte de las entidades federativas el tema del aborto sigue aún penalizado (24 Estados). El aborto se despenalizó en la Ciudad de México en 2007; Oaxaca en 2019; Hidalgo, Veracruz, Colima y Coahuila en 2021; Sinaloa en marzo de 2022; y por último Guerrero en junio 2022.<sup>6</sup> Por ello, basta hacer alusión a lo dispuesto al artículo y fracción en cita, que a la letra dice:

Artículo 1. Se decreta amnistía en favor de las personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, hayan sido procesadas o se les haya dictado sentencia firme, ante los tribunales del orden federal, siempre que no sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas o sentenciadas, por los delitos cometidos antes de la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, en los siguientes supuestos:

I. Por el delito de aborto, en cualquiera de sus modalidades, previsto en el Código Penal Federal, cuando:

a) Se impute a la madre del producto del embarazo interrumpido;

b) Se impute a las y los médicos, cirujanos, comadronas o parteras, u otro personal autorizado de servicios de la salud, que hayan auxiliado en la interrupción del embarazo, siempre que la conducta delictiva se haya llevado a cabo sin violencia y con el consentimiento de la madre del producto del embarazo interrumpido;

c) Se impute a los familiares de la madre del producto que hayan auxiliado en la interrupción del embarazo;

II. Por el delito de homicidio por razón de parentesco, cuando el sujeto pasivo sea el producto de la concepción en cualquier momento de la preñez, en los supuestos previstos en la fracción I de este artículo;

(...)

Dicho precepto normativo, engloba las bases desarrolladas por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo que refiere al desarrollo jurisprudencial sobre la despenalización del aborto. Basta señalar que desde 2018 (que es la temporalidad de estudio de la 4T) la Segunda Sala de la

6 <https://www.hrw.org/es/news/2022/06/22/mientras-ee-uu-limita-el-acceso-al-aborto-algunos-estados-de-mexico-lo-extienden#:~:text=El%20estado%20de%20Guerrero%2C%20en,Sinaloa%20en%20marzo%20de%202022.>

SCJN, al resolver el Amparo Directo en Revisión 1170/2017, estableció lo siguiente:

- Las instituciones de salud deben de contar con las políticas necesarias de salubridad, para atender los casos urgentes de interrupción del embarazo por motivos de violaciones sexuales;
- La autoridad debe de reconocer todos los derechos que tiene la mujer como víctima de violación, entre ellos, priorice la interrupción del embarazo;
- Las instituciones de salud deben de actuar de la manera más rápida para evitar afectaciones o daños físicos, morales y psicológicas. (SCJN, Amparo en Revisión 1170/2017).

La despenalización del aborto en México se corona a nivel federal, en sede judicial federal el siete de septiembre de 2021, surge de la Acción de inconstitucionalidad 148/2017, promovida por la Procuraduría General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Coahuila, demandando la invalidez de los artículos 195, 196 y 224, fracción II del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, contenidos en el Decreto 990, publicado en el Periódico Oficial local el 27 de octubre de 2017. Los efectos de la sentencia fueron los siguientes:

- Toda mujer o persona en el país que se encuentre en estado de gestación puede someterse a un proceso de interrupción del embarazo sin que haya responsabilidad penal alguna.
- Se respeta y garantiza autonomía plena a la mujer para que pueda decidir sobre su propio cuerpo;
- La protección que merece el producto no puede desconocer los derechos de las mujeres y de las personas gestantes.
- Todos los jueces del país están obligados a considerar que todas las normas penales que no garantizan el aborto absoluto son inconstitucionales.
- Se invalida la disposición que contemplaba una pena menor para el supuesto de violación realizado por cónyuges, concubinas, y parejas civiles, que la pena por violación en general, ya que esto conllevaba a actos de discriminación hacia la mujer.
- Se establece que el Instituto de la Defensoría Pública, asesore y defienda a las personas que están siendo procesadas o han sido sentenciadas por el delito de aborto.
- Dignificar a la mujer y romper con la discriminación y vulnerabilidad de derivada de los roles de género establecidos en la sociedad. (SCJN, Comunicado de Prensa No. 271/2021).

Los argumentos precisados tienen como objetivo analizar esencialmente dos temas:

1. Como a nivel federal el poder ejecutivo y judicial, han trabajado en conjunto para combatir los excesos de las políticas prohibicionistas derivadas de las leyes penales, que, criminalizaban la práctica del aborto en México. Lo cual, conllevaba a que fueran privadas de su libertad; y, por consiguiente, sufrieran una serie constante de violaciones a sus derechos humanos al interior de los centros penitenciarios; y,
2. Que, a través de la jurisprudencia emitida por el alto tribunal del Estado mexicano, que es la SCJN, se ha diseñado una política de protección de los derechos de las mujeres, misma que se ha perfeccionado por el compromiso del ejecutivo federal, para que, dentro de los centros penitenciarios, solamente se encuentren las personas, en este caso mujeres que hayan cometido delitos graves, y, que aquellas mujeres que fueron privadas de la libertad por los excesos de las normas penales, queden en libertad. Esto conllevaría a que, en realidad, se dé un trato digno y humano a las mujeres recluidas, y, así, poder consolidar una verdadera reinserción social y evitar la reincidencia delictiva. Tema de gran importancia para la seguridad pública de todos los mexicanos.

Empero, el último informe de la secretaria de Gobernación, referente al tema del proceso de amnistía, establece que, hasta la fecha de 30 de agosto de 2022, son 209 (Secretaría de Gobernación, 2022) personas las que han adquirido su libertad, a través de la ley amnistía. Resulta cuestionable que los informes emitidos por la autoridad competente, no son precisos, detallados y por consiguiente son ambiguos.

## VII. Resultados

El estudio practicado nos arroja los siguientes resultados:

Las teorías del derecho penitenciario deben centrarse en la importancia en el respeto y progresividad de los derechos humanos dentro de los centros penitenciarios del país, para que los internos puedan cumplir una condena justa de apego a derecho, y en donde cumplida su pena pueda darse su reinserción a la sociedad, objetivo final del sistema penitenciario. Reafirmado con las reformas de 2008.

El colapso del sistema penitenciario se debe a las malas políticas públicas empleadas por el ejecutivo en su momento, al imponer la pena y

el tratamiento incorrecto a la persona privada de su libertad. De ahí la necesidad de cambiar la política en materia penitenciaria, lo que la 4T atendió parcialmente con su política de amnistía.

Se han logrado avances sustanciales en materia de reinserción social a partir de la política empleada por el gobierno actual, conocido como la 4T. Política que ha permitido estos avances en la materia, en un marco de cooperación entre el poder ejecutivo y judicial a nivel federal.

La política empleada por la 4T en materia del sistema penitenciario ha sido buena para muchos. Sin embargo, las mujeres que fueron privadas de su libertad por la comisión del delito de aborto no pertenecen a estos beneficiarios. Mujeres a las que, través de los excesos de las leyes penales, además de la obstaculización y burocratización del sistema de justicia penal (aquellas mujeres que fueron acusadas, procesadas y aún no son sentenciadas por el sistema tradicional de corte inquisitivo-mixto), se han visto obstaculizadas en materia de reinserción social y desprotegidas de sus derechos humanos contemplados en el artículo 18 de la CPEUM.

La política de amnistía tiene cabida en el contexto social mexicano en razón de la despenalización del aborto en México a nivel federal que se da en sede judicial federal el siete de septiembre de 2021. Entre efectos de la sentencia destaca el de que Toda mujer o persona en el país que se encuentre en estado de gestación puede someterse a un proceso de interrupción del embarazo sin que haya responsabilidad penal alguna. En concordancia con esta despenalización del aborto se emite la Ley Amnistía publicada el 22 de abril de 2020 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la que es una normativa ambiciosa en cuanto a contenido y alcances en lo que a protección de derechos humanos se refiere. Dicha ley tiene como fin erradicar la sobrepoblación penitencia derivada de los excesos de la ley penal y mantener reclusos dentro de los centros penitenciarios, solamente a aquellas personas encontradas culpables de la comisión de delitos de gran impacto social. Siendo que el aborto no tiene cabida alguna en delitos de gran impacto y que, en muchas ocasiones es consecuencia de la violación o falta de materialización perpetua de los derechos humanos de las mujeres mexicanas.

## VIII. Discusión

Estos resultados nos permiten ver que la política pública de Amnistía de la 4T no está teniendo el impacto que podría en materia de mujeres que

han sido privadas de su libertad por someterse a un proceso de aborto. Ya que, por lo menos en números oficiales, no han sido liberadas mujeres, privadas de su libertad por el delito de aborto, en el país en el marco de la Ley de Amnistía. Esta Ley podría, en un primer momento traducirse en una mayor protección de los derechos de las mujeres, misma que se ha perfeccionado por el compromiso del ejecutivo federal, para que, dentro de los centros penitenciarios, solamente se encuentren las personas, en este caso mujeres que hayan cometido delitos graves, y, que aquellas mujeres que fueron privadas de la libertad por los excesos de las normas penales, queden en libertad. En un segundo momento, esto traería consigo la posibilidad de materializar el trato digno y humano a las mujeres recluidas, por tratarse de un menor número, y la consolidación de una verdadera reinserción social que coadyuve en la erradicación de la reincidencia delictiva. Tema de gran importancia para la seguridad pública de todos los mexicanos.

Aunado a lo anterior, también estamos en condiciones de afirmar que la política de amnistía, en el caso concreto que nos ocupa, requiere de la colaboración entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial, a nivel federal, quienes han trabajado en conjunto para combatir los excesos de las políticas prohibicionistas derivadas de las leyes penales, que, criminalizaban la práctica del aborto en México, pero cuyo trabajo aún no termina.

El gobierno ha identificado uno de los muchos problemas de los centros penitenciarios, la sobrepoblación, y ha trabajado para combatirlo, con apoyo del poder legislativo y judicial se logró la emisión de la Ley de Amnistía, que a nuestro juicio es un acierto. Si bien, aún hay mucho trabajo por hacer en la materia, este estudio será un punto de partida para los futuros investigadores del tema. En tiempos venideros habremos de ver si avanzamos o seguimos estancados en una crisis penitenciaria y que tanto influyó la política de amnistía de la 4T en los avances o retrocesos de dicha crisis. Creemos firmemente que, en el caso de las mujeres privadas de su libertad por la comisión del delito de aborto (aún tipificado en muchos Estados de la República), la posibilidad de ser liberadas en el marco de la Ley de Amnistía se trata de un importante avance hacia la protección de los derechos de las mujeres, la reinserción social de las mujeres privadas de su libertad y la seguridad pública de todos los mexicanos.

## IX. Bibliografía

- ALEXY, Robert. (2008). *Teoría de los derechos fundamentales*. Ed. CEPC. Madrid.
- AMUCHÁTEGUI, Requena, I., Griselda. (2001). *Derecho penal*. Ed. Porrúa. Edic. 4ª.
- BECCARIA, Cesar (2015). *Tratado de los Delitos y las Penas*. Ed. Universidad Carlos III de Madrid.
- CARBONELL, Miguel. (2022). *¿Qué son y que función tienen los jueces de ejecución de sentencias?* Disponible para su consulta en: Consúltese en: <https://www.youtube.com/watch?v=4tppgsnP-m4g>.
- CARBONELL, Miguel. (2014). *Los Juicios Orales en México*. Ed. Porrúa, Edic. 6ª, México.
- CARBONELL, Miguel. (2010). *Los Juicios Orales en México*. Porrúa.
- CARBONELL, Miguel, OCHOA, Meza, Enrique. (2012). *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?* Ed. Porrúa. Edic., México.
- CARRANCA, y Trujillo, Raúl. (1995). *Derecho Penal Mexicano*. Porrúa, Edic. México.
- COMISIÓN Nacional de Derechos Humanos. (2016). *Clasificación Penitenciaria. México*. Disponible para su consulta en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/OtrosDocumentos/Doc\\_2016\\_009.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/OtrosDocumentos/Doc_2016_009.pdf).
- COMUNICADO de Prensa No. 271/2021. (2022). SUPREMA CORTE DECLARA INCONSTITUCIONAL LA CRIMINALIZACIÓN TOTAL DEL ABORTO. SCJN. Disponible para su consulta en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6579>.
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 18 por el que se incorporan los principios de la reinserción social en el país.
- CONTRERAS, Castellanos, Julio, Cesar. (2016). La esclavitud en: *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, vol. V*. Ed. IIJ.UNAM. México.
- CUELLO, Calón, Eugenio. (1981). *Derecho Penal*. 3ª edición.
- DEL Pont, Luis, Marco. (1987). Derecho Penitenciario. *Revista Jurídicas de la UNAM*. (60), 1-35. Disponible para su consulta en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/2418>. DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1987.60.2418>.

- DIARIO Oficial de la Federación (DOF). (2008). Decreto: LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS. 18 de junio de 2008. Disponible para su consulta en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008).
- ENCICLOPEDIA Jurídica Online. Disponible para su consultar en: <https://mexico.leyderecho.org/derecho-penitenciario/>.
- GARCÍA, Máynez, Eduardo. (2019). *Introducción al Estudio del Derecho*. Ed. Porrúa, Edic. 50ª.
- GARCÍA, Ramírez, Sergio. (1999). El sistema penitenciario, Siglos XIX y XX. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. (95), 357-395. DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873c.1999.95.3589>.
- LEY de Amnistía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2020.
- LÓPEZ, Betancourt, Eduardo. (2007). *Introducción al Derecho Penal*. Ed. Porrúa. Edic. México.
- MÁRQUEZ, Piñero, Rafael. (2006). *Derecho penal Parte General*. Trillas, S.A de C.V, México.
- MIR, Puig, Sergio. (2003). *Introducción a las Bases del Derecho Penal*. Ed. Euros Editores, S.R.L., Edic. 2ª, Argentina, 2003, P. 7. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30052.pdf>.
- ODIMBA On' Etambalako Wetshokonda, Jean Cadet. (2022). *Daños colaterales por delitos de género en México*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- ODIMBA On' Etambalako Wetshokonda, Jean Cadet. (2022). *Tópicos Constitucionales del Siglo XX*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado de Jalisco.
- PRIMER Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (1955) y Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) (1957 y 1977). Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. Regla No. 37.
- SECRETARÍA de Gobernación. (2022). *Población y Migración*, Alejandro Encinas Rodríguez, Séptima Sesión Ordinaria de dicha comisión

sión. Disponible para su consulta en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/a-la-fecha-209-personas-beneficiadas-por-la-comision-de-amnistia?idiom=es>.

SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. (2017). Glosario de la Ley Nacional de ejecución penal.

SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. (2017). INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO DE UN PRODUCTO CON ALTERACIONES CONGÉNITAS CONCEBIDO COMO CONSECUENCIA DE UNA VIOLACIÓN SEXUAL, Amparo en Revisión 601/2017. Disponible para su consulta en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2020-12/Resumen%20AR601-2017%20DGDH.pdf>.

SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. (2017). LA INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO DERIVADO DE UNA VIOLACIÓN SEXUAL, DEBE SER ATENDIDO POR LAS INSTITUCIONES DE SALUD COMO CASO URGENTE, Amparo en Revisión 1170/2017. Consúltese en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis\\_asuntos\\_destacados/documento/2018-05/2S-180418-JFFGS-1170.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis_asuntos_destacados/documento/2018-05/2S-180418-JFFGS-1170.pdf).

SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. (2017). Jurisprudencia de rubro: PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. (2016). Tesis: 1a. CCXXI/2016

# Capítulo 6. La despenalización y regulación del consumo de *cannabis* en México a través de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la política empleada por la 4T

ARISTÓTELES AGUILASOCHO TORRES\*

## Resumen

El tema de las drogas en México es un tema que actualmente ocupa un lugar primario en las agendas de los Poderes e Instituciones del Estado, por el impacto y trascendencia de éste. Por ello, es que se hace un análisis histórico referencial de la evolutiva regulación de las drogas en México. Así como también, se hace un análisis sobre los diversos sistemas de política de drogas imperantes en el mundo y los resultados de estos para ver cuáles serían los efectos que podrían tener en México, siguiendo el respeto de las bases jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## I. Introducción

Existen graves problemáticas en diferentes sectores en México, como en la, educación, trabajo, salud, economía, seguridad, política, entre otros. Estas problemáticas han ocasionado que el Estado quede vulnerable y se vaya dando una materialización de ingobernabilidad. Lo cual, ha servido para que el crimen organizado se posicione y expanda sus actividades ilícitas, acosta del sufrimiento, necesidad, tranquilidad y seguridad de los mexicanos.

A lo largo de la historia encontramos avances y retrocesos sobre la regulación de la política de drogas en México. Han existido periodos de absoluta criminalización y penalidad de la mismas; así como también, periodos en donde se ha liberado gradualmente su venta (periodo presi-

---

\* Profesor investigador. Universidad Michoacana de San Nicolas de Hidalgo. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. aristoteles.aguilascho@umich.mx

dencial de Lázaro Cárdenas). Actualmente nos encontramos en una época de transición sobre la liberación de algunas sustancias, en este caso, del *cannabis*, misma que ha partido de un mandato jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN).

Aún y cuando actualmente existe una jurisprudencia y una Declaratoria General de Inconstitucionalidad de la SCJN, que despenalizó el consumo del *cannabis*, y, que expulso del sistema jurídico mexicano, ciertas disposiciones normativas de la Ley General de Salud, sigue imperando un modelo prohibicionista, en materia de drogas. Estas políticas prohibicionistas han conllevado a una crisis en materia de derechos humanos.

El diseño de política criminal en materia de drogas en México ya es obsoleta. Por ello, es que podemos ver que el crimen organizado a adquirido un enorme poderío, lo cual, ha conllevado al debilitamiento de las instituciones del Estado. Y, esto seguirá pasando si el Poder Legislativo Federal, no emite la ley correspondiente, sobre la regulación del *cannabis*; así como también, si no opta por rediseñar el modelo de política de drogas, desde una óptica de una problemática de salud pública, no solamente limitándola su aplicación al caso *cannabis*, sino, a otras drogas consideradas como fuertes.

En páginas subsecuentes, el lector podrá analizar cuáles han sido los logros en las últimas dos décadas en materia de política de drogas, especialmente, desde el quehacer de los jueces constitucionales. Así mismo, se hace un análisis de los retos que habrán de venir en la agenda política (poder ejecutivo y legislativo) para rediseñar la política de drogas en el país, para efectos de bajar la violencia, la criminalidad y sobre todo salir de la crisis en materia de derechos humanos que se vive en el país, producto de esta política prohibicionista.

## II. Método

La metodología que se aplicara dentro de la presente investigación se basa en hacer uso de los métodos inductivo y deductivo, haciendo referencia a la problemática de las drogas en el contexto internacional y su impacto dentro del Estado mexicano. Así mismo, se hará uso del derecho comparado con el fin de conocer los avances y experiencias de la comunidad internacional y su posible oportunidad de aplicabilidad en el sistema mexicano.

### III. La teoría prohibicionista no ha funcionado en México en la regulación de las drogas

Ante las graves problemáticas que se han presentado a lo largo de la historia de México, el Estado ha presentado planes de acción para hacerles frente, y así mismo ha implementado políticas públicas y criminales que en su momento fueron eficaces e idóneas, pero, con el paso del tiempo poco a poco han quedado obsoletas. Pero, aun así, siguen imperando en la actualidad, lo cual, ha derivado en un desencadenamiento sistemático de violaciones a derechos humanos.

El derecho penal sin duda alguna es una de las herramientas más esenciales con las que cuenta el Estado para mantener el equilibrio y orden social y establecer un pleno estado de derecho. Habrá que señalar que el derecho penal, es la última instancia a la cual debería de recurrir el Estado; por ello, cuando se hace uso de esta disciplina jurídica, es para efectos de imponer una sanción al gobernado, cuando éste haya afectado los intereses del Estado o haya vulnerado la esfera jurídica del gobernado mediante la comisión de un delito.

En palabras de Eduardo López Betancourt, el Derecho Penal, se define como: "el conjunto de normas dirigidas a los ciudadanos a quienes se les prohíbe, bajo la amenaza de una sanción, la realización o comisión de delitos". (Betancourt, 2007, pág. 303) Cabe mencionar, que el derecho penal, cuenta con una dualidad en cuanto a sus funciones, pues, en primer momento tiene una potestad policial y la segunda es la potestad punitiva. Pues, como lo mencionada "FEUERBACH" (Malaree, 1992), uno se encarga de perseguir a los delinquentes (potestad policial) y al otro sancionar de acuerdo a las disposiciones penales aplicables (potestad del Estado). El máximo grado del derecho penal se hace valer por parte del Estado, cuando el gobernado incumple con lo que en inicio se hizo mención, es decir, cuando afecta o atenta directamente con un bien jurídico tutelado por parte del derecho penal, ya sea en contra del Estado o del gobernado.

En esta sintonía, el Estado periódicamente implementa políticas para combatir la criminalidad que impera y crece, con el fin de brindarle el mayor grado de bienestar y seguridad posible a sus ciudadanos. Estas reciben el nombre Política criminal, la cual, para Bribiesca y Medina Ramírez, la define como: "La actividad, enfocada en definir y diseñar la intervención del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas, orientada por las directrices de la justicia, la equidad, la seguridad y el

bien común, para procurar la convivencia social pacífica.” (Juárez Bribiesca, A & Medina Ramírez, M. A.) En palabras más simples, Alessandro Baratta, la define desde un enfoque crítico, señala: “la política criminal se ocupa de la prevención y reacción del delito, y hace frente a las consecuencias las políticas que actualmente han causado grave revuelo, se encuentran dentro de temas de seguridad y drogas.” (Política, 2018)

¿Qué ha pasado en México en las últimas dos décadas en cuanto a índices de inseguridad y violencia derivada de la política criminal de drogas? A partir del año 2006, con el gobierno de Felipe Calderón, se empezó a desarrollar una guerra entre las instituciones castrenses del Estado mexicano vs crimen organizado. En el primer año de gobierno de Calderón, se tiene registro, que hubo 8 mil 867 homicidios dolosos menor a la registrada durante 2006, último año de gobierno su antecesor, Vicente Fox Quesada, que fue de 10 mil 452 homicidios.

El año 2008 represento uno de los puntos de quiebre de la gobernabilidad de México, debido, a que, para ese entonces, ya existía un modelo de militarización en el país. En 2008 se registraron 14 mil seis homicidios y, para 2009, la cifra se elevó a 19 mil 803; luego, en 2010, aumentó a 25 mil 757, y en 2011 subió a 27 mil 213 homicidios dolosos. (...) En suma, de 2007 a 2012 el número de muertes violentas alcanzó los 121 mil 683 homicidios, de acuerdo con cifras oficialmente reconocidas.” (Proceso, 2013) Ahora bien “Del 1 de diciembre de 2012, cuando Peña Nieto asumió la presidencia, al 31 de octubre de 2018, 30 días antes de que dejara el poder, se registraron 150 mil 992 muertes violentas, la mayoría vinculadas al crimen organizado. (...) Peña Nieto superó a su antecesor por 29 mil 957 ejecuciones.” (Bermúdez, 2018). Por otro lado, desde iniciada el mandato de Andrés Manuel López Obrador, hasta septiembre de 2022, se tienen documentadas, 126,206 personas muertas.

El Estado mexicano ha quedado a deber muchos a las y los mexicanos, en temas de seguridad. Muestra de ello, son los datos que se han precisado con antelación, en lo que refiere a muertes dolosas, que, exhiben que gobierno actual de la 4T, no ha podido frenar a los grupos criminales, que operan en el país. Pero, es claro, que, la crisis en materia de seguridad no es problema exclusivo del gobierno actual; esto, es un problema que viene del gobierno del PAN y del PRI, solo con el dato, que, actualmente las problemáticas de un mal diseño de política criminal empiezan a manifestarse con mayor impacto en el actual gobierno.

Para hacer frente a esta problemática de seguridad, el gobierno de la 4T, MORENA, ha incrementado los recursos presupuestales a las instituciones de seguridad. En 2019 se destina para las funciones de "Seguridad Pública de 144,809.7 millones de pesos (mdp); de los cuales, el 71.2% de los recursos corresponden a las acciones para Justicia y el 28.8% se asignó para atender Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior." (República, 2019). Mientras que para 2020, se destinaron 198,135.8 millones de pesos (mdp)." (Gobernación, 2020). Ahora bien, para 2021, la Cámara de Diputados aprobó un gasto de 131 mil 179.58 MMDP; mientras que para 2022, se aprobó un recurso de 165 mil 982.27 MMDP.

Los datos que han sido arrojados en párrafos que anteceden, nos dan un panorama para comprender, que, en México, el problema de la crisis en materia de seguridad se ha debido a los modelos de política criminal que se implementan. Pues, el Estado sigue pensando que, para mantener el orden social, es necesario seguir aplicando el uso excesivo del derecho penal. Es necesario cambiar el contenido de las políticas criminales, mismas, que, se ajusten a la realidad y demandas sociales, pues, de nada sirve que año con año, los recursos presupuestales sigan aumentando, si la tasa de criminalidad va al alza. Por ello, para efectos de la presente investigación el tema de la política de drogas ha fallado, y muestra de ello son las altas tasas de muertes que hay, por la lucha entre el Estado y el crimen organizado.

Ahora bien, para comprender la actualidad del modelo de la política prohibicionista de drogas, es necesario, señalar que, en México, cuando hablamos de drogas es sinónimo de criminalidad. Hay una grave estigmatización y desconocimiento del tema, en el contexto social mexicano. Esto se debe a que el Estado y los medios de comunicación han entablado una guerra de desinformación hacia la sociedad sobre el tema. Es por ello, que este tema es mal visto. No existe una política de concienciación en la materia.

¿Cuándo surge la criminalización de drogas en el México independiente? Surge a partir de que se reúne el Congreso Constituyente en el Teatro de la República en Querétaro, donde reforma la Constitución de 1857, el 5 de febrero de 1917, misma que fue expedida por el entonces presidente del Estado mexicano, Venustiano Carranza. Donde en el México revolucionario, se empieza con la estigmatización y prohibicionismo de las drogas en México. Aunque cabe mencionar, que, de origen, se contemplan que este tema sería adoptado y vigilado por instituciones de

salud. Lo que a casi más de 103 años de vigencia de la Constitución de 17, se empieza adoptar en nuestro sistema social, político y jurídico mexicano.

En esta cronología, la idea previamente expuesta se argumenta con lo siguiente: El doctor José María C. Rodríguez, médico de Venustiano Carranza trata de convencer al Congreso Constituyente, de que la salubridad de la nueva nación mexicana dependiera de un Departamento de Salubridad General de la República, estos argumentos se fundamentan en la idea de que se necesitaba mejorar higiene de la nación a estándares estadounidenses y europeos, mostrando un racismo al señalar que la pobreza había debilitado la nación y qué “nuestra raza primitiva estaba degenerada ya y la mestiza en sus alcances.” (Froylán, 2015, pág. 45) Este proyecto, fue aprobado por el C. Constituyente por 143 votos a favor y sólo 3 en contra, sin embargo, al no aprobarse los departamentos administrativos, se creó como Consejo de Salubridad mediante el artículo 73, fracción XVI. Ahora de él dependería el departamento de salubridad, que se encargó de perseguir el tráfico de drogas en México hasta 1947. Fue hasta 1931 que el tráfico de drogas se incorporó al código penal y 5 años después el ejército mexicano, presionado por agentes aduanales estadounidenses, empezó a perseguir a productores y traficantes sinaloenses de drogas.

Hay periodos que quedarán marcados en la historia de México, en lo que se refiere al tema de la permisibilidad de las drogas. Uno de estos momentos, lo encontramos dentro del gobierno encabezado por Lázaro Cárdenas, quien con fecha de “17 febrero de 1940” (DOF, 1940), emite el Reglamento Federal de Toxicomanías (INC, 2021). Dicho reglamento para su momento era muy avanzado, puesto, que venía a romper los dogmas tradicionales e imperantes sobre lo que refiere a las drogas. Aquí, el Estado se exhibe así mismo y reconoce que las medidas adoptadas (prohibicionistas), los han rebasado por mucho, y que los resultados que se han tenido son el debilitamiento institucional y el crecimiento de los recursos económicos de los traficantes. Dicho reglamento cuenta con once artículos regulatorios y dos transitorios, suficientes para empoderar y fortalecer al Estado mexicano.

Es pues, que, a partir de 1940, la política que en su momento se refería a Toxicomanías, correspondería su dirección al Departamento de Salubridad. Los médicos resistieron el embate de la visión política hasta 1947, cuando se dejó de hablar de la toxicomanía en México como preámbulo al reino de la PGR sobre el tema de la “farmacodependencia”, “la drogadicción” y el “narcotráfico.” Este cambio fue tan radical, que las

consecuencias fueron la casi militarización del país; muertes, inestabilidad social, económica y política.

Es a partir de este momento, en México comienza una nueva ruta de combate hacia el tema de las drogas. Empieza a imperar la simulación y el discurso político, en cuanto a lo que se refiere al tema del combate a las drogas. México se suma al marco de cooperación internacional sobre la regulación de las drogas, en donde se compromete con la comunidad internacional, lo cual, es contraproducente; pues, nunca supo cómo actuar, pero, si supo desencadenar una serie sistemática de severas violaciones a derechos humanos, mediante las teorías prohibicionistas.

México ha adoptado diversos instrumentos internacionales en lo que refiere al tema de las drogas. Entre los cuales se pueden encontrar los siguientes: signatario de la Convención Única sobre Estupefacientes aprobada en Nueva York el 25 de marzo de 1961 y en vigor desde el 13 de diciembre de 1964, y del Protocolo aprobado en Ginebra el 25 de marzo de 1972 y en vigor desde el 8 de agosto de 1975, que la modifica, así como del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas suscrito en Viena el 21 de febrero de 1971, en vigor desde el 16 de agosto de 1976, instrumentos todos que casi sin excepción han dejado sin vigencia a los anteriores. En fin, México ya ha ratificado -Diario Oficial de 5 de septiembre de 1990- la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, acordada en Viena en 1988, y en vigor." (IIJ-UNAM, 2018) Estos acuerdos internacionales, sirven como normas modelos, que los Estados miembros deberán de adoptar a su derecho interno. Por ello, el echar la culpa a estos acuerdos sería totalmente inaceptable; el problema es que México al momento de firmarlas y ratificarlas, no tiene plan alguno de cómo aplicarlas en su territorio. No hay estudio previo alguno y por ello, en muchas de las ocasiones estas disposiciones internacionales son totalmente inoperantes y obsoletas a la realidad que se vive en México.

Para que una política criminal funcione de manera idónea, es necesario que se sepa cuál será el bien jurídico que buscara protegerse mediante la aplicación de esta. Lamentablemente en México, el sistema político y normativo no es claro, y esto depende en gran medida de la irresponsabilidad del Poder Legislativo, así como del Ejecutivo. Por ello, es que muy a menudo el Poder Judicial Federal, ha emitido criterios que interpretan lo que en esencia el Legislador no dejó claro. Es por ello, que la doctrina

jurídica señala que el derecho penal, es el área en la que siempre se llega tarde a regular.

El tema de las políticas criminales debe de ser visto desde una postura interdisciplinaria, por el impacto y trascendencia de las mismas. Así mismo, La Comisión Asesora de Política Criminal se ocupó previamente de esta discusión y acogió la definición que la Corte Constitucional definió en la sentencia C-646 de 2001 de la siguiente manera:

“Es ésta el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito (cita suprimida). También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica.” (Corte Constitucional Colombiana, 2001)

Las políticas prohibicionistas en el tema de las drogas en México no han traído los resultados esperados, y por consecuencia hay una alta tasa de violencia en México, datos que se han precisados con antelación. Estas políticas han traído consigo un congestionamiento dentro de los centros penitenciarios mexicanos, muestra de ello, es que: “El 41% de los presos federales por delitos de drogas fue detenido con sustancias ilícitas que tienen un valor inferior a los 500 pesos.” (Montalvo L. Tania, 2016). Siguiendo este orden de ideas, es necesario precisar, que, “De la población masculina interna en los 358 centros de reclusión del país, 94 por ciento presenta problemas de adicción.” (César, 2018). Esto ha conllevado, ade-

más, a que exista una sobrepoblación penitenciaria, porque, en México, lo que se sanciona no es el consumo de drogas, sino la posesión.

Cabe mencionar que gran parte de las personas privadas de su libertad, fueron detenidas, procesadas y sentenciadas por posesión de drogas y no por el consumo. La misma norma es contradictoria, por ello, como lo mencionaba Robert Alexy, al señalar: "(...) En todo problema razonado de cerca, sea jurídico o no, palabras de tintes camaleónicos son un peligro tanto para el pensamiento claro como para la lúcida expresión." (Robert, 2008, pág. 24) Ante esto, poco a poco se ha ido dando una reestructuración de fondo en las políticas criminales en los últimos años.

Se ha trazado una nueva ruta que establece que el tema de drogas en México, debe de ir enfocado como una problemática que deberá de ser atendida desde el derecho a la salud pública y no desde las instituciones de seguridad o castrenses. Pero, esto deberá trabajarse desde el quehacer legislativo, como lo ha diseñado el Poder Judicial de la Federación, en el siguiente rubro; *POLÍTICA CRIMINAL. AL SER UNA FACULTAD PROPIA DEL PODER LEGISLATIVO DISEÑAR SU RUMBO, NO PUEDE TOMARSE EN CUENTA POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL PARA IMPONER MEDIDAS CAUTELARES PREVISTAS EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.* (VI.2o.P. J/1 (10a.), 2018)

El primer paso que se ha dado para eliminar la política prohibicionista en materia de drogas ha sido a través de la despenalización del cannabis. Esto se dio mediante las litis constitucionales, en donde, actualmente existe criterios jurisprudenciales que permiten su consumo bajo determinadas restricciones, respetándose en todo momento, por parte de las instituciones del Estado, el derecho a la salud y el libre desarrollo de la personalidad. Esto ha sido establecido mediante jurisprudencia de la SCJN.

Señala Kleiman, que el modelo de políticas de drogas, en la actualidad, los gobiernos de todo el mundo han establecido una serie de "leyes y programas con el propósito de influir en la decisión de los individuos acerca de usar o no sustancias psicoactivas y modificar las consecuencias del uso tanto para el individuo como para la comunidad. Ese conjunto de leyes y programas constituye la política de drogas de una determinada nación." (OPS, 2010, pág. 4). Pero, la política prohibicionista, no solamente es aplicable en países en desarrollo, sino, que hay países desarrollados, que, mantienen como base el prohibicionismo, como una herramienta de control de drogas.

En conclusión, de este primer apartado, es necesario señalar, que, en México se debe apostar por la legalización y/o regulación de todas las drogas, no limitándose solamente al Cannabis. Ya que la política de combate a las drogas (guerra contra el narcotráfico, realmente hace más lucrativo el negocio) no ha funcionado en lo más mínimo; y, por consiguiente, se ha derivado de ello, una serie sistemática de graves violaciones a derechos humanos. Con esta postura de legalizar o regular todas las drogas en México, se abriría un nuevo mercado que condicionaría, supervisaría y además concientizaría a los consumidores pasivos y a quienes tengan la condición de adictos, sobre las implicaciones que traería el consumo excesivo de estas drogas. Aquí, se recaería dentro del estudio y competencia de la política de salud pública. Lo anterior sería un golpe duro, directo y contundente para el debilitamiento para los cárteles de la droga.

#### **IV. Políticas imperantes en materia de drogas y su experiencia en el contexto internacional**

El tema de las drogas es un campo de estudio tan amplio y basto, que, por ello, el Estado a través del Ius Penale, ha creado diversos tipos penales, los cuales, dan origen a las leyes especiales. Buscándose así, el debilitamiento de los grupos criminales. Ahora bien, habrá que preguntarse ¿Qué bien jurídico identificado busca tutelar la norma especial sobre el combate a las drogas? El bien jurídico por excelencia será siempre la vida, la libertad, la dignidad, la salud y sobre el desarrollo jurisprudencial, se ha estimado que es el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Los resultados que ha esperado México, mediante la aplicación de sus políticas prohibicionistas no han sido las esperadas; pero, han servido como un escudo para justificar la guerra que ha emprendido el Estado frente a los grupos criminales. Esto, es un problema que enfrentan varios países, por ello, en el marco de cooperación internacional se han dado herramientas político-jurídicas, para que, bajo el marco de la experiencia internacional, los Estados con altos índices de problemáticas derivativo de las drogas, adopten estas medidas y las adecuen a sus necesidades y como lo establezca y permita su derecho interno.

La experiencia internacional, establece y comprueba que para debilitar a los grupos criminales (carteles de las drogas) es necesario atacarlos directamente en su economía, con el fin de limitar su operatividad, tanto en

la cosecha, producción, distribución, venta de drogas; así como también se debilita dentro de las mismas instituciones del Estado en donde se han inmiscuido y operado por el alto poder pecuniario con el que cuentan. Esto se ha buscado frenar, mediante la figura de la extinción de dominio.

Por ello, sobre la construcción del concepto de "guerra contra las drogas", su origen está vinculado a la presidencia de Richard Nixon en los Estados Unidos (1971), aunque Rosen y Zepeda Martínez, matizan la responsabilidad de este presidente al asegurar que, a diferencia de sus sucesores, consideró que el foco de atención debía centrarse en el combate al consumo." (Rose, 2016, págs. 63-84) Es a partir de este momento que se empieza a diseñar un nuevo modelo de política de drogas.

En este tenor, hay que hacer mención sobre los objetivos que buscan las políticas de drogas, de manera clara, podemos señalar que el Instituto Mexicano de la Competitividad identifica cuatro: "a) Persecución, que no sólo prohíbe sino que va detrás de los participantes del mercado; b) prevención, que intentan, a través de la educación y la persuasión, el consumo de sustancias y el apoyo a las personas con cuadros de abuso y dependencias de éstas; c) tratamiento, enfocado en la superación del problema de abuso y dependencia de las personas; d) reducción de daños, que busca atacar efectos como la mortalidad y las consecuencias psicosociales del consumo." (Competitividad, 2014)

El problema de lo señalado con antelación es que, la clase política en México, no se pone de acuerdo aún y cuando existen estudios científicos que determinan la clasificación de cada una de las drogas. Por ello, es que se ha limitado regular de manera eficaz y prudente este tema, debido a la resistencia, desconocimiento e intereses de algunos políticos mexicanos.

La presión internacional poco a poco se va haciendo presente, por ello, es que, en México en la última década, uno de los temas principales en las agendas federales es el tema del combate al crimen organizado en especial en lo que refiere a las drogas. Se ha polarizado y politizado este tema, dándole vuelta cada vez que se puede, postergándose así su adecuada regulación. Por ello, el Poder Judicial de la Federación ha ido diseñando un modelo de política criminal referente a las drogas. Aunque, en la actual administración federal, se ha puesto en la mesa de discusión del Poder Legislativo, las herramientas para dar el primer paso a la erradicación del prohibicionismo del consumo con fines lúdicos y recreativos del Cannabis, aunque, se ha dejado de lado los otros tipos de drogas, que, generan excesivas ganancias al crimen organizado.

En esta cronología, es necesario señalar que, La Organización Mundial de la Salud distingue diversas sustancias psicoactivas del sistema nervioso central. Al respecto, coloca al alcohol y el tabaco como categorías propias, debido a su estatus legal. Por cuanto a las demás, las ubica en tres grandes apartados: a) Estimulantes, que incluyen cocaína, anfetaminas y metanfetaminas, así como éxtasis; b) depresores, derivados del opio [morfina, heroína y codeína], tranquilizantes e inhalables; c) alucinógenos, como la marihuana, el peyote, los hongos y el LSD. (Adicciones, 2008, pág. 20) Cabe señalar que en México solo se ha adentrado al estudio y regulación del apartado "C". Así mismo, a dichas clasificaciones existen cuestionamientos.

Claro que cada una de las drogas existentes independientemente de su clasificación, produce diferentes efectos en el cuerpo del ser humano; y, esto depende del proceso de elaboración de la droga y también del metabolismo del consumidor. Así mismo, también los diversos factores que sirven como medio de evaluación para la clasificación de cada droga, son: mediciones sobre la letalidad o los efectos permanentes potencialmente peligrosos; factores sociales relacionadas con el proceso de drogas: actores involucrados, niveles de violencia alcanzados e incluso efectos económicos y sociales que podría implicar esa decisión. Todos estos factores, son respaldados por estudios científicos, pero, son cuestionados o refutados por la misma comunidad científica, ya que estos resultados no son suficientes para determinar eficaces políticas de drogas.

Para clarificar y argumentar la idea mencionada en el párrafo anterior, es necesario señalar que, Janik, estudia la clasificación de drogas duras y blandas en 132 artículos científicos, encontrando que no existe un pleno acuerdo, con criterios científicos, sobre esta, pues, aunque mayoritariamente el alcohol, el tabaco y el *cannabis* son ubicados en el lado "blando" no todos los autores coinciden. Se ha señalado, que: "la razón para categorizar así las sustancias no estaba clara en la mayoría de los artículos y los autores frecuentemente no daban, o daban poca, información acerca de cómo habían determinado que una droga era <<dura>> o <<blanda>>." (Janik, 2017) Esto se puede observar en fechas recientes en los Seminarios y Congresos que ha emitido el Senado de República, en donde los especialistas cuestionan y refutan los argumentos sostenidos en las iniciativas presentadas en lo que refiere a regulación de drogas en México.

Cuando el Estado identifica una problemática los Poderes del Estado, desde el ámbito de su competencia y atribuciones, optan por adoptar

medidas coherentes, eficaces e idóneas de solución; el Legislador es quien en primer momento realiza estas labores. Pero, hay que señalar que estas políticas o leyes tienen bases que deben de seguirse y respetarse para que funcionen y den resultados positivos. José Luis Méndez, establece que su estructuración se conforma de seis elementos básicos: 1) problema; 2) diagnóstico; 3) solución; 4) estrategia; 5) recursos; 6) ejecución. (Luis, 2015, pág. 86) Además, Jiménez, propone una clasificación de las políticas públicas de acuerdo con su intensidad, identificando tres tipos: activa, semiactiva y pasiva. Este puede ser observado en la siguiente tabla.

	Activa	Semiactiva	Pasiva
Legitimidad del problema	Alta para la mayoría de los funcionarios públicos "normativos" y "operativos" y grupos sociales	Mediana, con definición del problema confusa y no del todo legítima para los actores	Baja, problema situado al final de la agenda gubernamental.
Supuestos del diagnóstico	Claros y legítimos para la mayoría de los actores	No son del todo claros y legítimos para algunos actores	Confusos y poco legítimos para muchos de los actores
Solución al problema	Clara y legítima, así como bien conocida por los actores	No es del todo clara, legítima, ni bien conocida por actores	Confusa, poco legítima y conocida para muchos actores
Estrategia propuesta	Clara y legítima, así como bien conocida por los actores	No es del todo clara, legítima, ni bien conocida por actores	Confusa, poco legítima y conocida para muchos actores
Recursos de operación presupuestarios y legales	Adecuados y suficientes	Se encuentran en un grado intermedio de acción planeado por la estrategia	Apenas suficientes
Ejecución de serie de acciones programadas	Se realiza de modo cercano a lo previsto	Se realiza de modo cercano a lo previsto	De modo cercano a lo previsto

Fuente: Elaboración propia con base en MÉNDEZ, José Luis (2015) Análisis de políticas públicas: Teoría y casos, El Colegio de México, México, p. 92.

Ahora bien, cuando hablamos de la política de drogas en un contexto regional, especialmente en Latinoamérica, estas políticas, se han centrado principalmente en acciones militarizadas, donde las instituciones castrenses realizan acciones de investigación, decomiso y destrucción de narcóticos, en donde se le da un golpe a la economía de los grandes cárteles del crimen organizado. Para el Estado, esto parcialmente es un logro, pero, las pérdidas tanto económicas como humanas son muy elevadas, por las operaciones que realizan las fuerzas castrenses y las repercusiones que trae consigo combatir al narcotráfico mediante la fuerza militar. Por ello,

seguir optando por estas medidas o políticas de combate hacia el crimen organizado en lo que refiere a tema de drogas es un riesgo que no vale la pena seguir apostando.

Para la adecuada aplicación de una política de drogas, se debe de estudiar los factores sociales, culturales, económicos, jurídicos y políticos del Estado en donde se pretenda aplicar: *La política prohibicionista, prohibición flexible, despenalización flexible, despenalización estricta*, tienen objetivos específicos, pero, traen consigo implicaciones negativas dentro del contexto social y político.

Primera: la prohibicionista, es la que en México ha imperado a lo largo de su historia, pero que ha traído consigo un mar de sangre en el País, con más de 300 mil muertos desde 2006 hasta la fecha. Esta política contempla: “a) afectación negativa y crítica en los índices de salud pública; b) un Estado deslegitimado; c) elevados costos sociales y económicos asociados al fenómeno de las drogas.” Entre sus consecuencias, encontramos: “a) los mercados de sustancias psicoactivas que operan en un marco que no ofrece control efectivo [problema de regulación]; b) la información sobre el fenómeno de drogas es carente [problema de definición del problema]; c) poder del crimen organizado ante el que el Estado se ve rebasado [problema de recursos y diagnóstico]; d) instituciones gubernamentales ineficaces e inflexibles al fenómeno [problema de capacidades]. (Meza, 2017).

Segunda: Política de prohibición flexible o “reducción de daños”, se ha utilizado en conjunto con políticas, programas y prácticas que tienen el propósito de minimizar las consecuencias negativas del uso de drogas (IDPC, pág. 43), es decir, tienen como objetivo emplear medidas de concientización sobre los riesgos de las consecuencias que pueden derivar en el consumidor. En esta política se hace referencia a dos tipos de daños. Establece los “daños primarios como aquellos que las drogas producen con independencia de las políticas que se implementan, mientras que los segundos son aquellos creados por las políticas implementadas y que no ocurrirían si se adoptaran otras diferentes. (HULSMAN, 2012)

Con la política de prohibición flexible se busca dejar de lado el uso excesivo del derecho penal por parte del Estado. Pues, basta señalar que el derecho penal debe de ser la última excepción o medio al que acuda el Estado para mantener el orden. Con esta medida se deja de policializar y judicializar lo que refiere al consumo de drogas. Hay una política de concientización.

Tercera: Política de despenalización flexible; retoma algunos elementos de la prohibición flexible. Esta misma ha sido adoptada por la Organización Mundial de la Salud, en lo que refiere a la difusión y concientización hacia la sociedad sobre las implicaciones que trae consigo el consumo excesivo de alcohol y tabaco. Establece parámetros de restricción en lo que refiere a la publicidad de estos productos.

Esta política es modelo referente, pues, establece bases sobre su estudio y regulación desde el campo del derecho a la salud pública y sobre el derecho al libre desarrollo de la personalidad. En esta política se busca regular las tres fases del mercado, para reducir el estímulo al consumo y controlar la disponibilidad de las sustancias para ciertas poblaciones, pero respetando los derechos humanos y evitando la creación de riesgo sus mercados ilegales.

Aquí se busca que el Estado brinde esa facilidad de consumir, pero, también prevé condiciones que eviten a futuro un incremento considerable de adictos, y, que, pueda verse afectado los intereses económicos y de salud del Estado. Por ello, opta por medidas de concientización y educación de los consumidores en lo que refiere a las drogas.

Cuarta: Despenalización estricta. Esta política trae consigo la despenalización y liberación de los mercados en todo tipo de drogas. Esta puede ser excesiva, derivado a que la participación del Estado es totalmente limitada; lo cual, traería consigo el incremento del posicionamiento del crimen organizado, y una terrible inestabilidad por parte del Estado en el contexto social.

	Prohibición		Despenalización	
	Estricta	Flexible	Flexible	Estricta
Nombre	"Guerra contra las drogas"	"Reducción de daños"	"Reducción del daño generalizada"	"Liberalización general"
Estrategias	Persecución, decomisos, penas agravadas	Descriminalización de facto; Autorización de puntos de venta	Desestimular el consumo, reducir los daños en todas las fases de la droga	Libertad total, mínimo papel del Estado. Papel regulador del mercado.
Consumidores	Problema de seguridad	En parte, problema de salud pública	Problema de salud pública	No es problema
Producción y transporte	Sancionador en todas las etapas	Continua modelo penal sancionable	Determina un marco normativo y sanciona las desviaciones	Sin sanciones

	Prohibición		Despenalización	
	Estricta	Flexible	Flexible	Estricta
Problemas	Criminalizar a todos los participantes	No implica acabar con el mercado ilegal	Necesita un Estado capaz de aplicar las normativas	No tiene forma de corregir desviaciones

Fuente: Elaboración propia con base en la clasificación de Uprimny, Rodrigo (2003).

Ahora es momento de hacer un breve estudio de derecho comparado, para efectos de comprender como han desarrollado y tratado el tema de la política de drogas, en el caso de Holanda y Portugal, pues, estos países son referentes en la materia. Allá por el año de 1976, Holanda, establece un precedente dentro de la comunidad europea, pues, da permisibilidad para consumir *cannabis* (*mariguana*) y hachís, pero, previamente ya había realizado una clasificación de drogas blandas y duras, dejando las mencionadas en el rubro de las blandas. Se permitía consumir 30 gramos al día; se dejó de lado el derecho penal (delito) y se optó por sanciones de carácter meramente administrativos.

Si bien se despenalizó el consumo, pero con la participación del Estado se establecieron medidas y condicionantes estrictas para las *coffeeshops*, lugar único donde se podían consumir estas sustancias. La política imperante en Holanda es la prohibición flexible, que tiene como objetivo concientizar al consumidor de las consecuencias que trae el consumo excesivo del *cannabis* y hachís. El modelo de política de drogas holandés contemplaba cinco condiciones:

- 1) estaba prohibido anunciarlos; 2) en esos locales no se puede consumir tabaco, alcohol u otras drogas legales; 3) las ventas por persona no deben exceder los cinco gramos por persona y el local no puede tener más de 300 gramos del producto; 4) no se toleran los disturbios públicos en zonas cercanas a estos establecimientos.

Por el año de 1998, Portugal, se encontraba en un proceso de renovación y adaptación política y jurídica. En dicha época, en el país, se manifestaba un crecimiento exponencial del consumo de drogas. Por ello, el parlamento lo consolidó como un problema de emergencia, por ello, es prioridad para las agendas de los poderes del Estado. El gobierno tuvo que crear un cuerpo de especialistas, “médicos, sociólogos, psicólogos, abogados y activistas sociales” y pidió a éstos analizar el tema de las drogas en Portugal para formular recomendaciones que pudieran convertirse en una estrategia nacional.” (Artur, 2012, pág. 25) Concluyeron que era

recomendable y viable la despenalización de la posesión y consumo de las drogas.

Con dicho posicionamiento, el Estado establece un marco de ampliación de acciones hacia el consumidor para brindarle y garantizarle un tratamiento educativo para prevenir, combatir, erradicar mediante la concientización el consumo de drogas. Además, establece un tratamiento de salud especial para quienes son dependientes de algún tipo de droga, con el fin de poder reintegrarlo o reinsertarlo (actualmente) a la sociedad. Esto con el fin de reforzar y no vulnerar el núcleo social y familiar del consumidor y evitar alteración alguna en el seno social. Con dicha política, se da el aseguramiento del derecho a la salud pública, mediante la despenalización flexible.

Bajo los posicionamientos señalados con antelación, hemos de hacer mención, que, en México, se debe de optar por un nuevo rediseñamiento en la política de drogas, la cual se adapte a la realidad y necesidades del Estado. Pero, para que ello suceda, es necesario que exista un marco de cooperación entre los diversos poderes del Estado, pues, el Poder Judicial, no puede con toda la responsabilidad que implica el tema de las drogas; además, de que se encuentra impedido para fungir como legislador.

## **V. La construcción normativa y jurisprudencial en México sobre la regulación y permisibilidad del cannabis se ha dado bajo el análisis del derecho humano a la salud y libre desarrollo de la personalidad**

Ante la problemática que se vive hoy en día derivada de las políticas prohibicionistas de drogas, poco o casi nada se ha hecho desde el marco legislativo y ejecutivo, pero, en la actualidad se han empezado a dar los primeros pasos para darse la oportunidad de transitar de políticas prohibicionistas por otras más liberales, garantes y eficaces; y eso se ha debido al que ha desempeñado el Poder Judicial de la Federación a través del juicio de sus sentencias en materia de amparo, sobre la despenalización del Cannabis.

Como parte de la nueva política de drogas que empieza a trabajarse ya en los Tribunales Federales, desde el año 2015, se otorgó el primer amparo para el consumo de la marihuana con uso y fines lúdicos y recreativos. "Este criterio fue sostenido por primera vez el 4 de noviembre de 2015 a

propuesta del ministro Arturo Zaldívar (amparo en revisión 237/2014) y fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 1115/2017 y 623/2017.” (POLÍTICO, 2018) Por ello, las bases de ésta resolución se rigieron bajo los lineamientos argumentativos del derecho al libre desarrollo de la personalidad, “permite la consecución del proyecto de vida que para sí tiene el ser humano, como ente autónomo”, de tal manera que “supone el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos.” (Corte, 2015)

Con fecha de 31 de octubre de 2018, se sigue perfilando la creación de jurisprudencia firme y garante referente al consumo de la marihuana. En esta fecha los amparos en revisión 547/2018 y 548/2018; los cuales fueron a ponencia de los ministros Norma Lucia Piña Hernández y Arturo Zaldívar. Con ello, da el primer paso para el consumo libre de marihuana bajo la permisibilidad de la COFEPRIS; que, en su caso debe de ser mediante juicio de amparo.

El diseño de la nueva política de drogas en México llega el 13 de febrero de 2019, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declara firmemente diversas disposiciones de la Ley General de Salud. Se establece jurisprudencia, bajo el siguiente rubro: *“INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA AL CONSUMO LÚDICO O RECREATIVO DE MARIHUANA PREVISTA POR LA LEY GENERAL DE SALUD.”* (1a./J. 10/2019 (10a.), 2019). Así mismo, derivaron los siguientes criterios: *DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. LA PROHIBICIÓN PARA EL AUTOCONSUMO DE MARIHUANA CONTENIDA EN LA LEY GENERAL DE SALUD INCIDE PRIMA FACIE EN EL CONTENIDO DE DICHO DERECHO FUNDAMENTAL.* (1a./J. 3/2019 (10a.), 2019); *DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUALES Y SOCIAL* (1a./J. 8/2019 (10a.), 2019).

En esta cronología, habrá que mencionar hasta antes de que el SARS-CoV2 COVID-19, repercutiera de manera directa en la vida social, política, económica, jurídica, del país, el pasado 4 de marzo de 2020, se dio un avance en la regulación del cannabis. Pues, las Comisiones de Justicia, Salud y de Estudios legislativos del Senado aprobó en lo general el dictamen sobre el uso lúdico de la marihuana. En dicho dictamen se incrementa de cinco a 28 gramos la cantidad de para portar marihuana;

así mismo, hasta un máximo de 200 gramos, pero, será merecedor a una sanción (multa). (Yaret, 2021).

Fue hasta el 13 de noviembre 2020, cuando en Comisiones el Senado de la Republica aprueba la Ley; posteriormente el 19 de noviembre de 2020 cuando en Pleno el Senado, con 82 votos a favor, 18 en contra y siete abstenciones, da pauta a la aprobación de la despenalización del Cannabis.

El año 2020 fue un año de retrasos para que la Ley Cannabis, fuera discutida y aprobada por las implicaciones de la pandemia, por ello, con fecha de 10 de diciembre de 2020, el Poder Judicial de la Federación, en este caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió el acuerdo No. 248/2020, donde emitía prórroga solicitada por el Congreso de la Unión, para los efectos de la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018 relativa a la despenalización de la marihuana, pudiera ser discutida en el siguiente año próximo de sesiones.

La iniciativa que da vida a la Ley Cannabis fue aprobada, primero en comisiones el ocho de marzo de 2021, misma que fue turnada para su discusión y aprobación al pleno de la Cámara de Diputados el 10 de marzo de 2021, aprobado en lo general, por 316 votos a favor, 129 en contra y 23 abstenciones, el dictamen a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Regulación del Cannabis, y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal.” (Diputados, 2018)

La Ley Cannabis hasta junio de 2021 sigue paralizada para su último estudio en el Senado de la Republica para hacer las modificaciones precisadas por la Cámara de Diputados. Se prevé que sea hasta finales de 2021, que se tenga aprobada ya esta iniciativa como tal, por lo tanto, de momento tendremos que seguir dependiendo aún de los medios de control constitucional.

El pasado 28 de junio de 2021, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la declaratoria de inconstitucionalidad 1/2018, en donde declara y elimina la prohibición absoluta al consumo lúdico y recreativo del cannabis (efecto erga omnes), pues, en el tiempo establecido por la jurisprudencia de 2019, contemplaba un tiempo determinado (90 días) para que el Congreso de la Unión modificara o subsanara. La Ley General de Salud, cosa que no hizo y por consiguiente, dicha disposición normativa se expulsa del sistema jurídico mexicano. En tiempos venideros tendremos que seguir dependiendo de los medios de control constitucio-

nal para consolidar y garantizar lo que por mandato jurisprudencial ya se ha dicho.

A partir del famoso 4/20, de 2022, en México se ha empezado a trazar de nueva cuenta a través de la presión de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), nuevas rutas y condiciones, para garantizar la libertad de consumir cannabis. En primer momento, el Estado de Oaxaca, México, ha figurado de nueva cuenta ante los demás Estados del país, como un referente jurídico y político, ahora, lo ha hecho en la materia del consumo del cannabis, pues, se ha convertido en el primer Estado que se ha aprovechado el vacío legal que emana de la omisión legislativa por emitir la famosa Ley Cannabis.

Referente a la festividad del día del Cannabis, el 4/20, en diversos medios de comunicación; así como también, mediante las redes sociales, se compartía la información de que, en el Estado de Oaxaca, autorizaba la permisibilidad para el consumo de Cannabis en espacios públicos. Aquí es donde retomamos la idea de que el Estado de Oaxaca, se vuelve a convertir en un pionero en temas de relevancia e impacto dentro del Estado mexicano.

El ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez emitió un comunicado referente a la permisibilidad del consumo de este enervante, ya que no existe disposición normativa que impida esta actividad (fumar). Dicho comunicado establece los siguientes puntos:

- Se puede consumir cannabis en lugares públicos, siempre y cuando donde se realice esta práctica no se encuentren niños;
- No se podrá consumir cannabis, cuando exista inconformidad expresa por una persona (as) para la abstención de que se realice esta actividad;
- Se exhorta a los cuerpos policiacos a abstenerse a realizar actos de molestia hacia las personas consumidoras de cannabis, ya que no existe disposición normativa alguna que prohíba esta actividad;
- En el supuesto en el que exista una inconformidad por alguna persona, que se encuentre en el mismo espacio donde el consumidor realiza esta actividad, los cuerpos policiacos procederán solo para efectos de hacer un llamado al consumidor, para que se traslade a otro lado.”

Algo que debe de resultarnos interesante es que la determinación tomada por parte del ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, parte de las bases emitidas por parte de la Declaratoria General de Inconstitucio-

nalidad 1/2018, emitida por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así mismo, da la pauta dicho comunicado del compromiso que asume el municipio, pues, señala, que, se harían las modificaciones pertinentes a los diferentes reglamentos que regulan el actuar de los funcionarios municipales, para efectos de que se garantice el pleno goce y disfrute del derecho al libre desarrollo de la personalidad, en lo que refiere al consumo de cannabis.

El último avance que se ha tenido en el tema, de nueva cuenta viene por parte de la SCJN, quien al resolver el Amparo en revisión 585/2020, establece limitaciones de la acción penal por parte del Ministerio Público (Fiscalías) hacia con el consumidor, por portar más de 5 gramos de cannabis, pues, resulta que dicha cantidad no justifica protección eficaz al derecho a la salud, por lo cual, su penalización es excesiva e inconstitucional. De nueva cuenta, estos problemas seguirán suscitándose si no se emiten la normatividad correspondiente, por ello, estos excesos por parte de la autoridad seguirán imperando.

## VI. Resultados

Es claro que la política empleada por parte de la 4T, en materia de regulación del cannabis es buena. Pero, esta no ha podido tener los resultados esperados debido a que los partidos de oposición, no se han puesto de acuerdo para expedir la ley correspondiente, que emana de un criterio jurisprudencial por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo cual, los objetivos que busca consolidar el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador, no se han podido dar por los intereses de la clase política, lo cual, afecta la esfera jurídica de los gobernados en materia de seguridad.

Basta señalar que la regulación y permisibilidad del consumo del cannabis, es el primer paso para que, a futuro de consolidarse esta política empleada por la 4T, pueda dar la pauta para apostar liberar el mercado de drogas en México, para efectos de poder atacar y debilitar al crimen organizado, y así mismo, el Estado puede volver a adquirir de nueva cuenta esa gobernabilidad que ha perdido producto de la política prohibicionista en materia de drogas.

La experiencia internacional ya nos ha dejado claro, que no es suficiente con regular el consumo de cannabis, que la política de drogas debe de ir más allá, y regular otras sustancias, pero, siempre y cuando se tengan

políticas de salud eficaz. De lo contrario, sería un rotundo fracaso ampliar el catálogo de drogas para consumo humano.

## VII. Discusión

En México se debe apostar por una reestructuración de fondo, en donde se eliminé y erradiqué desde el marco normativo las teorías prohibicionistas referente a la política de drogas. El Congreso de la Unión, deberá de consolidar la regulación apropiada, necesaria y obligatoria derivada del mandato jurisprudencial, emitido por el máximo tribunal mexicano, para dar paso a un nuevo modelo de política de drogas más garante y protectora en materia de derechos humanos.

Si en realidad se busca debilitar al crimen organizado, se debe dar una regulación graduable, de ampliación del catálogo de los diversos tipos de drogas en México. A la par, el estado deberá de crear planes de educación y concientización sobre las consecuencias y repercusiones que trae el consumo excesivo de los narcóticos en el contexto de salud interno y social, tal como se está dando en la regulación del *cannabis*.

El rumbo de las políticas criminales y en especial de drogas, no puede seguir recayendo exclusivamente en el Poder Judicial Federal, pues, no es de su competencia diseñar los modelos de política criminal. Pero, dadas las circunstancias en México, fue permisible, prudente, oportuno y plausible el posicionamiento de la Primera Sala de la SCJN, ya que centra bases para que se trace un nuevo paradigma del consumo del *cannabis* en México, bajo el análisis de una nueva política de drogas, bajo el estudio del derecho a la salud pública.

## VIII. Bibliografía

- 1A./J. 10/2019 (10a.). (Suprema Corte de Justicia de la Nación 13 de Febrero de 2019).
- 1A./J. 3/2019 (10a.) (Suprema Corte de Justicia de la Nación 13 de Febrero de 2019).
- 1A./J. 8/2019 (10a.) (Suprema Corte de Justicia de la Nación 13 de Febrero de 2019).
- ADICIONES, C. N. (2008). *Guía para el Promotor de "Nueva Vida"*. Mexico: Propia.

- ARTUR, D. (2012). *Política sobre Drogas en Portugal: Beneficios de la Des-criminalización del Consumo de las Drogas*. Nueva York: Fundaciones Open Society.
- BERMÚDEZ, I. T. (Diciembre de 2018). Hubo más ejecuciones con Enrique Peña Nieto que con Felipe Calderón. *Proceso*.
- BETANCOURT, E. L. (2007). *Introducción al derecho penal*. México: Porrúa.
- CÉSAR, A. G. (16 de Julio de 2018). En cárceles, 94% de internos son adictos: CNDH. *Política*.
- COMPETITIVIDAD, I. M. (2014). *Manual de referencia sobre política de drogas*. Mexico.
- CORTE Constitucional Colombiana, C-646 (2001).
- CORTE, E. j. (2015). Zaldivar y su proyecto sobre uso recreativo de la marihuana” NEXOS, el Juego de la SCJN”. *Nexos*.
- DIPUTADOS, C. d. (2018). *La Cámara de Diputados aprobó, en lo general, el dictamen que expide la Ley Federal para la Regulación del Cannabis*. Boletín No.6049. México: Cámara de Diputados.
- DOF. (17 de febrero de 1940). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4510267&fecha=17/02/1940&cod\\_diario=191983](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4510267&fecha=17/02/1940&cod_diario=191983)
- FROYLÁN, E. (2015). Nuestra historia narcótica. Mexico: Debate.
- GOBERNACIÓN. (2020). *Proyecto de presupuesto 2020*. Obtenido de Transparencia presupuestaria: [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia\\_ppef2020](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2020)
- HULSMAN, L. (2012). *La política de drogas: fuente de problemas y vehículo de colonización y represión*. Mexico: Nuevo Foro Penal.
- IDPC. (s.f). *Guía sobre la política de drogas, International, DrugPolicy Consortium*. Obtenido de [http://fileservr.idpc.net/library/IDPC-DRUG-POLICY-GUIDE\\_SPANISH\\_FINAL.pdf](http://fileservr.idpc.net/library/IDPC-DRUG-POLICY-GUIDE_SPANISH_FINAL.pdf).
- IJJ-UNAM. (2018). “El régimen de la droga en México: una visión panorámica”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*.
- INC. (2021). *Instituto Nacional del Cáncer*. Obtenido de Instituto Nacional del Cáncer: <https://www.cancer.gov/espanol/publicaciones/diccionarios/diccionario-cancer/def/toxicomania>
- JANIK, P. (2017). *Categorization of psychoactive substances into “hard drugs” and “soft drugs”: a critical review of terminology used in current scientific literature*. The American Journal of Drug and Alcohol Abuse.

- JUÁREZ Bribiesca, A & Medina Ramírez, M. A. (s.f.). *Política Criminal. México y Chile*. Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- LUIS, M. J. (2015). *Análisis de políticas públicas: Teoría y casos*. Mexico: El Colegio de México.
- MALAREE, H. H. (1992). *Bien jurídico y estado social y democrático de derecho (el objeto protegido por la norma penal)*. Lida: Conosur.
- MEZA, O. y. (2017). *“Política de Drogas en las Américas: redefiniendo el problema y el papel del Estado*. México: CIDE.
- MONTALVO L. Tania. (4 de Abril de 2016). “4 de cada 10 detenidos por drogas llega a la cárcel por llevar menos de 500 pesos en sustancias”. *Animal Político*.
- OPS. (2010). *La política de drogas y el bien público*. Washington, D. C.
- POLÍTICA, “. d. (2018). *¿Qué es la Política Criminal?* Mexico.
- POLÍTICO, A. (2018). “La Suprema Corte sienta jurisprudencia en uso recreativo de la marihuana”. *Adn político*.
- PROCESO. (30 de junio de 2013). Más de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: Inegi. *Proceso*.
- REPÚBLICA, S. d. (16 de marzo de 2019). *Presupuesto para seguridad pública en 2019 es de 144,809.7 mdp, señala investigación del IBD*. Obtenido de Senado de la República: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/44121-presupuesto-para-seguridad-publica-en-2019-es-de-144-809-7-mdp-senala-investigacion-del-ibd.html>
- ROBERT, A. (2008). *“Teoría de los derechos fundamentales”*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ROSE, J. D. (2016). “La Guerra contra las Drogas y la Cooperación internacional: el caso de Colombia”. *CS*, 63-84.
- VI.2o.P. J/1 (10a.), VI.2o.P. J/1 (10a.) (Tribunales Colegiados de Circuito. VI.2o.P. J/1 (10a.) Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Jurisprudencia (Constitucional, Penal) de Junio de 2018).
- YARET, D. I. (5 de Abril de 2021). Comisiones del Senado aprueban el uso lúdico de la mariguana. *FORBES*.

## Capítulo 7. Una aproximación al concepto de “*Politic policies*”. La ruta del Tren Maya como estudio de caso

---

LÁZARO MARÍN MARÍN\*  
MIGUEL ÁNGEL BARRERA ROJAS\*  
CITLALLI LUCELY OLVERA CALDERÓN\*  
ELEAZAR SANTIAGO GALVÁN SAAVEDRA\*

### Resumen

Es común que el análisis de políticas (*policies*) se haga bajo el enfoque de políticas públicas (*public policies*) puesto que se parte del supuesto de que están emanando de lo público y tienen como objetivo solucionar problemas públicos. Sin embargo, en la literatura son escasos los trabajos donde las *policies* sean analizadas como un instrumento de la política (*politics*). En ese sentido, nuestra propuesta es analizar los cambios político-electorales que tuvieron los municipios y Estados que se ubican en la trayectoria del Tren Maya: Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán. Para ello se consideraron los cambios de gobierno que estos municipios tuvieron desde 2018, año en que oficialmente se puso en marcha el proyecto del Tren Maya. Entre los resultados destaca que los municipios de estados como Campeche y Quintana Roo se “alinearon” totalmente y cambiaron años de tradición de gobiernos priistas o panistas por gobiernos de Morena, al igual que sus gobiernos estatales. Destaca también que de los 19 municipios que Yucatán tiene en la ruta del Tren Maya, solo uno cambió de preferencia electoral. El resto, como casi todo el estado, se ha mantenido alejado del efecto *politic policies* que MORENA ha implementado en el sureste mexicano.

---

\* Profesores Investigadores de Carrera. Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo. División de Ciencias Políticas y Económicas. lazmarin@uqroo.edu.mx miguel.barrera@uqroo.edu.mx citlalli@uqroo.edu.mx elcazar@uqroo.edu.mx

## I. Introducción

2018 es un año que representa un parteaguas en el escenario de la política en México, pues el triunfo electoral de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) representó el único giro a la izquierda que políticamente ha registrado nuestro país desde el periodo del presidente Lázaro Cárdenas del Río entre 1934 y 1940.

Desde el inicio de su mandato el presidente AMLO ha señalado que su gobierno representa la Cuarta Transformación (4T) política de México, en el entendido de que la primera se dio tras la independencia de México en 1821; la segunda fue posterior a la guerra de reforma de 1857; la tercera fue posterior a 1917, cuando la promulgación de la actual constitución marcó, según Marvan (2018), el final de la revolución mexicana.

Este movimiento de la 4T, que sin duda es el estandarte del gobierno del presidente AMLO, ha sido fuertemente criticada y también ensalzada desde el ámbito político y periodístico. Del lado de los críticos, a la 4T se le concibe más como una marca política sin mayor trascendencia (Trad, 2018), como un lema de campaña que se usó en 2018 y se puede reutilizar en 2024 (Sarmiento, 2018) o como una mera ocurrencia que no da continuidad a procesos y proyectos políticos de gobiernos anteriores (Cárdenas, 2021).

Por otra parte, existe también un grupo importante, incluido el gobierno federal, de quienes consideran que la 4T es un proyecto necesario (Delgado, 2020; Diputadas y Diputados MORENA, 2020; Albarrán, 2019), pues le planta cara al modelo neoliberal que se instauró en México desde 1982 con el presidente Miguel de la Madrid, que tuvo continuidad entre 2000 y 2012 con los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón y que alcanzó uno de sus puntos más altos con Enrique Peña Nieto y sus reformas estructurales: fiscal, laboral y energética.

Pues bien, se esté a favor o en contra de la imagen y discurso del presidente AMLO, así como de las políticas y reformas que se han implementado desde la 4T, se debe reconocer que estas han tenido un efecto en cascada (Vargas, 2021) o como (Ratnawati & Romansa, 2020) lo denominan "*coattail effect*". Para estos autores, el *coattail effect* tiene un sentido *top-bottom*, es decir, suele fluir desde el gobierno federal hacia gobiernos locales. Lo anterior implica que el discurso de la 4T ha servido no solo para conseguir apoyo popular para la implementación de los me-

gaproyectos de este sexenio, sino que también tiene una utilidad política, especialmente electoral, como se explicará más adelante.

Así, este trabajo tiene por objetivo analizar la geografía electoral del sureste de México, en específico de los municipios donde hay traza de ruta del Tren Maya. Esto permitirá exponer por qué consideramos que este megaproyecto icónico de la 4t más que una política pública es una *Politic policie*.

## II. Método

Para poder graficar los patrones geográficos electorales se consultaron los datos de las elecciones locales de los cinco estados de la república que tienen paso de vía o estación del Tren Maya de acuerdo con la planeación del gobierno federal (Gobierno Federal, 2018): Campeche (Instituto Electoral del Estado de Campeche, 2018; 2021), Chiapas (Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana Chiapas, 2018; 2021), Quintana Roo (Instituto Electoral de Quintana Roo, 2021; 2018), Tabasco (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, 2021; 2018), y Yucatán (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, 2018; 2021). Con esta información se construyó una base de datos con información electoral sobre el partido político o coalición que haya obtenido el triunfo electoral de presidencia municipal entre el periodo 2018-2022. Esto es importante de aclarar puesto que los tres estados tienen elecciones bajo distintos calendarios. Mientras que en Campeche, Chiapas, Tabasco y Yucatán hubieron elecciones estatales y municipales en 2018, y municipales nuevamente en 2021; en Quintana Roo la elección estatal se llevó a cabo hasta 2022 y las elecciones municipales tuvieron lugar en 2018 y 2021.

La matriz se codificó con las siguientes claves 1- Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA); 2- Partido Revolucionario Institucional (PRI); 3- Partido Acción Nacional (PAN); 4- Partido de la Revolución Democrática (PRD); 5- Morena en coalición; 6- Coalición PRI-PAN-PRD; 7- Movimiento Ciudadano (MC); 8 - Partidos satélites que han perdido ya su registro; 9- Partido Verde Ecologista de México (PVEM); 10- Partido del Trabajo (PT); 11- Candidatos sin partido; 99 - Municipios de reciente creación o autónomos. Con esta codificación se graficó en *Arc Map* el control político a nivel municipal para tres cortes temporales: 2018, año en que oficialmente se anunció el Tren Maya; 2020, como año intermedio; 2022, como año final.

La región de estudio se conformó por los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán. Y aún cuando se analizó la totalidad de la geografía electoral en esos estados, el énfasis se centró en los municipios con traza de ruta del Tren Maya, esto es:

- Campeche: Calkiní, Campeche, Carmen, Champotón, Hecelchakán, Tenabo, Escárcega, Calkmul, Candelaria, Dzibalché.
- Chiapas: Chenalhó, La Libertad, Palenque.
- Tabasco: Balancán, Teapa.
- Quintana Roo: Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Othón P. Blanco, Benito Juárez, Lázaro Cárdenas, Solidaridad, Tulum, Bacalar, Puerto Morelos.
- Yucatán: Bokobá, Cacalchén, Chemax, Chocholá, Halachó, Izamal, Kopomá, Maxcanú, Mérida, Sudzal, Tekantó, Tinum, Tixpehual, Tizimín, Tunkás, Uayma, Umán, Valladolid, Yaxcabá.

Será importante aclarar que este es un estudio exploratorio, es decir, no se pretende establecer que el Tren Maya es la única variable que condicionó el voto en los municipios de estudio, puesto que asumir eso sería un error grave. Se reconoce pues que el voto es multifactorial como se describe en los trabajos de (Mata, 2013; Martínez J. , 2022), sin embargo, como se explicará en la discusión, y como lo señalan los trabajos de (Gómez, 2022) y (Martínez R. , 2022) el *cottail effect* proporciona elementos teóricos sólidos para considerar que el "efecto AMLO" fue en 2018 y es una de las variables más importantes para los electores al momento de votar.

### III. Resultados

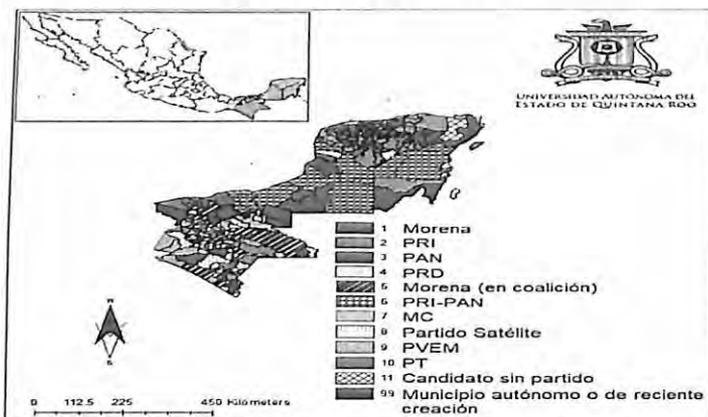
Como se observa en el mapa 1, previo a las elecciones de 2018 donde se dio el cambio de gobierno de Enrique Peña Nieto a Andrés Manuel López Obrador, y con ello oficialmente inició la 4T, existía una amplia divergencia en términos de la geografía electoral, es decir, no se podía establecer que existiera un partido hegemónico, pues, aunque la coalición PRI-PAN dominaba en términos de extensión territorial, el PRI controlaba un número mayor de municipios en Yucatán, por ejemplo, mientras que en Chiapas lo hacía el PVEM.

En el mapa 2, que representa la geografía electoral después de las elecciones de 2020, se puede observar que el único estado, en cuyos municipios triunfó MORENA, mientras que el resto de los municipios con-

servaron su trayectoria electoral. Esto puede tener varias implicaciones y significados. El primero y más importante es que en la región de estudio las elecciones municipales nunca son en el mismo año. La segunda explicación es que, para mediados de 2020, es decir, antes de las elecciones, los esfuerzos mediáticos por parte del gobierno federal se habían enfocado primordialmente en el AIFA y en la Refinería de Dos Bocas. De hecho, fue muy notorio, tanto por el gobierno federal como por la oposición, que el tema del Tren Maya no estuvo en la agenda mediática sino hasta iniciado 2022.

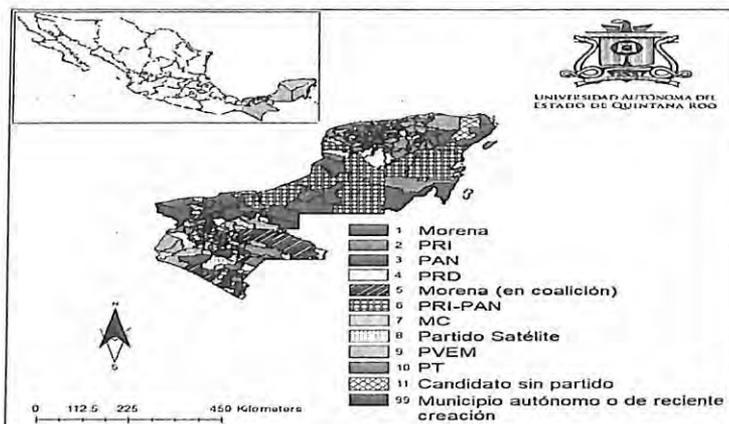
En el mapa 3 se observa que, salvo por Yucatán, el 95% de los municipios por donde pasa el Tren Maya han cambiado de preferencia electoral ya sea por MORENA o por alguna alianza partidista encabezada por MORENA, como es el caso de la mayoría de los municipios de Quintana Roo. Llama la atención que Yucatán, a nivel municipal conservó su inercia partidista, y que de los 19 municipios yucatecos por donde pasará el Tren Maya solo uno cambió su inercia partidista hacia MORENA. Finalmente, en el mapa 4 se presentan solo los municipios donde pasará el Tren Maya, dicho gráfico permite identificar con claridad la nueva geografía electoral municipal de la región de estudio. Como se observa, es evidente que, salvo por Yucatán, MORENA logró consolidarse como primera fuerza política en los municipios campechanos, tabasqueños y quintanarroenses. En el caso de Chiapas y Yucatán, estos estados merecen un análisis en otro documento, pues, en el caso chiapaneco, el PVEM es la principal fuerza política local y a diferencia de otros estados no realizó alianza con MORENA. Mientras que, en el caso yucateco, la hegemonía del PRI y PAN sigue de manifiesto en la geografía estatal.

### Mapa 1. Geografía electoral de entidades con traza de ruta del Tren Maya 2018



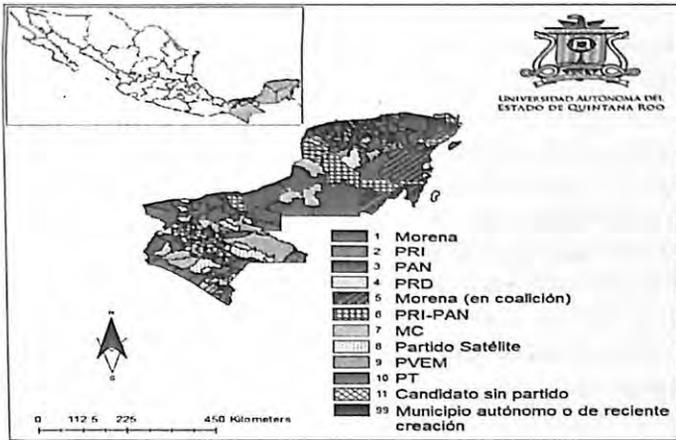
Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Electoral del Estado de Campeche (2018; 2021), Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana Chiapas (2018; 2021), Instituto Electoral de Quintana Roo (2021; 2018), Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2021; 2018), Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (2018; 2021).

### Mapa 2. Geografía electoral de entidades con traza de ruta del Tren Maya 2020



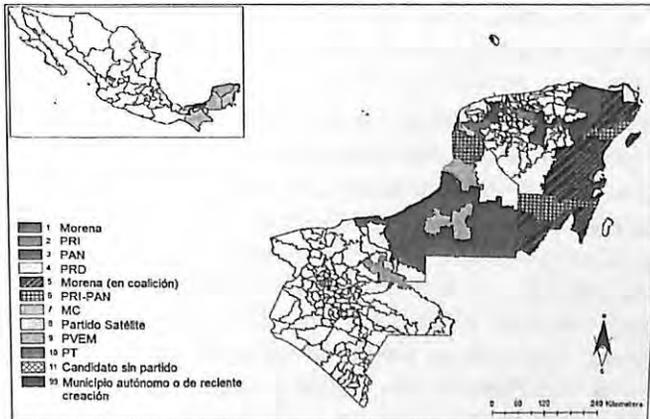
Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Electoral del Estado de Campeche (2018; 2021), Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana Chiapas (2018; 2021), Instituto Electoral de Quintana Roo (2021; 2018), Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2021; 2018), Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (2018; 2021).

### Mapa 3. Geografía electoral de entidades con traza de ruta del Tren Maya 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Electoral del Estado de Campeche (2018; 2021), Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana Chiapas (2018; 2021), Instituto Electoral de Quintana Roo (2021; 2018), Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2021; 2018), Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (2018; 2021).

### Mapa 4. Geografía electoral en municipios con ruta del Tren Maya 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Electoral del Estado de Campeche (2018; 2021), Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana Chiapas (2018; 2021), Instituto Electoral de Quintana Roo (2021; 2018), Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2021; 2018), Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (2018; 2021).

## IV. Discusión

Consideramos necesario, dada la naturaleza e intención del manuscrito, iniciar la discusión desde lo básico, es decir, poniendo en claro al lector, especializado o no, en temas de política pública, que este concepto no es el punto de origen. De hecho, habría que remontar al siglo pasado cuando en la ciencia política se cuestionó su paradigma de alcance y pertinencia. Es decir, solo debía la ciencia política abocarse a estudiar al poder y las relaciones implícitas o explícitas que éste tiene o necesitaba, dado el contexto político (post new deal) y económico (globalización), comenzar a explorar nuevos escenarios como el de la evaluación de las decisiones que se toman desde el poder.

Así, será importante distinguir que en castellano el término "política" es homógrafo y homófono para todas las acepciones que se relacionan con el actuar del gobierno. Por lo que resultará más conveniente recurrir a la terminología anglosajona para distinguir a las distintas formas que un gobierno puede tomar (*polity*), del hacer o ejercer la política (*politics*), de las acciones, programas o planes que se ejecutan por parte del gobierno (*policy*). En este último término, *policy* o *policies*. Se debe señalar que para autores como (Corzo, 2013) las *policies* pueden tener tres connotaciones, es decir, pueden ser de Estado, de Gobierno o Públicas. Las primeras se refieren a "acciones de gobierno para alcanzar macroobjetivos de interés nacional" (Corzo, 2013, p. 84) en las que "intervienen en su diseño y ejecución las funciones legislativa y ejecutiva del gobierno federal" (Corzo, 2013, p. 84).

Un elemento que comparten tanto la política de Estado como la política de gobierno es que son unilaterales y su origen es en el sentido *Top-Bottom* (Peters, 1995), y difieren en que en la política de gobierno "intervienen en su diseño y ejecución el ejecutivo de los tres órdenes de gobierno" (Corzo, 2013, p. 84) y su naturaleza refiere a ser "acciones de gobierno encaminadas a atender los males públicos que afectan a la sociedad en su conjunto" (Corzo, 2013, p. 84). Finalmente, en las políticas públicas "intervienen en su diseño el ejecutivo de los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía" (Corzo, 2013, p. 84), es decir, puede tener un enfoque *Bottom-Top* o *Top-Bottom*.

Ahora bien, en la literatura existe una vasta definición de políticas públicas que valen la pena retomar, por ejemplo, Lahera (2006, pág. 77) es muy enfático al señalar que la política pública es un "curso de acción

y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”; por su parte (Nielsen, Holmberg, & Stripple, 2019) apuntan que las políticas públicas son mecanismos de mercado que el gobierno utiliza para regular precios, externalidades o conductas de la población; así como para maximizar el bienestar social (Arango, y otros, 2022). Por su parte, (Salazar, sf, pág. 47) apunta que las políticas públicas son “las sucesivas respuestas del Estado (del “régimen político” o del “gobierno en turno”) frente a situaciones socialmente problemáticas”. Finalmente, otra definición interesante y que en parte se contrapone a las anteriores es la de (Dye, 2008) quien señala que una política pública no es necesariamente una acción del gobierno, sino que también la inacción o pasividad ante un tema emergente o necesidad pública constituye una forma tanto de *politic* como de *policie*.

Es interesante que autores como Velázquez (2009) señalen que tres de las principales carencias que la definición de políticas públicas encuentra en la literatura son, en primera instancia las fallas tipo I, es decir, “definiciones que por ser muy específicas dejan por fuera fenómenos que deben ser considerados como política pública”, entre ellas señala a aquellas que encasillan a la política pública como un curso de acción gubernamental (Kraft & Furlong, 2007; Rodríguez, 2013); en lo que refiere a las fallas tipo II, Velázquez (2009, pág. 152) señala que estas son “definiciones incompletas que no incorporan todos los elementos que constituyen a la política pública”, es decir, se le reduce a un mero programa o acción gubernamental; mientras que las fallas tipo II se atribuyen a definiciones que caen en lo general o bien que son incompletas, incluso señala que es común encontrar textos de políticas públicas donde los autores solo recopilan definiciones pero no ofrecen una propia (Howlett & Ramesh, 1995; Aguilar, 1992). Así, Velázquez (2009, pág. 156) apunta que “Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”

Otra importante crítica que existe a las definiciones de política pública es que da la impresión que textos clásicos como los de Laswell (1951),

Lindblom (1958), Wildavsky (1979) y Dror (1983) se centran más en la cuestión de la *politic* y dejan de lado la esencia de la cuestión pública. Es decir, pareciera que el interés por entender a las políticas públicas y su validez como campo de estudio está más concentrado en el acto del cabildeo, golpeteo, negociación y "patadas bajo la mesa", que en las necesidades legítimas o generadas que la población pudiese tener. En ese sentido, como bien señalan Stein & Tommasi (2006) las políticas públicas se han devenido a una especie de arena de competencia de las *politics* donde lo que impera es el estandarte que cada actor político lleva y se dejan de lado dos factores importantes: lo público y la calidad de las políticas públicas. En este sentido instan a que las políticas no se vean desde una dicotomía de "sirve" o "no sirve", sino que deben tener elementos de estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad en la implementación y ejecución, orientación hacia lo colectivo, y, eficiencia.

Ahora bien, para explicar el por qué en este documento proponemos el uso del concepto *politc policie* para el análisis de la geografía electoral en los municipios con traza de ruta del Tren Maya debemos señalar, primero, que el Tren Maya se ajusta a ser una especie de política de Estado (*policy*) que se ha colado en la agenda como una política pública, es decir, la idea de la necesidad del Tren Maya en el sureste de México surgió más como parte del discurso del presidente López Obrador desde su campaña presidencial que como una necesidad que la población hubiese manifestado. De hecho, el tema de la movilidad en la región de estudio estuvo a discusión hace no mucho cuando la entrada de plataformas virtuales de transporte como *Uber* y *Didi* pretendieron entrar a esos mercados.

En el caso de Campeche, Tabasco y Yucatán, no se registraron mayores problemas para que estas plataformas pudieran funcionar en las ciudades de Campeche, Villahermosa y Mérida, respectivamente. En el caso de Chiapas, el servicio de transporte de plataformas virtuales apenas comenzó a funcionar en 2021 en Tuxtla Gutiérrez. Y, en el caso de Quintana Roo, el duopolio que controla la transportación y movilidad de los 12 millones de turistas<sup>1</sup> que anualmente llegan a Quintana Roo, y que ejercen tanto la empresa ADO como la figura de los sindicatos taxistas, hasta ese entonces aliados fieles del PRI, lograron expulsar a todas las empresas de plataformas virtuales. Las principales ciudades turísticas

---

1 En 2021 pese a la pandemia, se registraron 12 millones de visitantes a Quintana Roo que ingresaron vía Cancún. Mientras que, en 2019, antes de la pandemia, se registraron 23 millones de visitantes. (Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2019)

quintanarroenses como Cancún, Cozumel, Playa del Carmen, Tulum y Bacalar no tienen servicio de transporte de plataforma virtual. Y en el caso concreto de Bacalar y Tulum, el servicio de transporte público es sumamente limitado y en su mayoría los sindicatos de taxis ejercen en monopolio esa función.

Segundo, que como los resultados de este trabajo muestran, y como los datos del Instituto Nacional Electoral (2021) sostienen, los municipios donde se ubican las tres grandes obras de este gobierno: Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles; Refinería Dos Bocas y Tren Maya han cambiado sus trayectorias electorales hegemónicas del PRI y PAN por MORENA, salvo los casos de los municipios yucatecos que ya se explicaron en los resultados. Este cambio en la preferencia electoral que en México se ha dado a partir de 2018 ha sido denominado por algunos autores como Foust, y otros (2018) y Vargas (2021) como el “efecto AMLO”.

Este “efecto AMLO” se caracteriza principalmente y cómo bien señala Gómez (2022) tanto por un hartazgo de la población en lo que refiere a problemas estructurales principalmente de corte económico, lo que el autor denomina “populismo de oferta”; como por la capacidad de generar altas expectativas, especialmente en materia de ingresos, derrama y obra pública, que sectores específicos de la sociedad, principalmente de estratos bajos, tienen respecto de un líder político, lo que Gómez (2022) denomina “populismo de demanda”. En ambos casos, como plantea (Sonleitner, 2020), esto se reflejó en un voto de castigo particularmente en las elecciones federales. De hecho, resulta interesante observar y cuestionar si Yucatán, particularmente en los municipios donde hay traza de la estructura de cacicazgo político, donde dos o tres familias locales se alternan el poder, y que es típico en las comunidades rurales del México (Ramírez, 2010) (Solís, 2016) y en este caso específico en las que pertenecen a la etnia Maya en la Península de Yucatán (Newsweek México, 2016; Noticaribe, 2016; Cruz, 2013), o bien, esta resistencia forma parte de un voto de castigo al propio presidente y su partido.

Lo anterior nos sitúa ante un escenario en el que podemos sostener que el gobierno federal en lo que refiere al Tren Maya ha volcado todo su aparato de *politic* (ideológico, operativo, presupuestal y de agenda) hacia el sur a través de una *policie* que se defiende desde el eterno discurso de la generación de empleos, mejora de las condiciones de vida de la población aledaña y de rediseño de políticas ambientales. En ese sentido, se sostiene

que, si bien el Tren Maya si es un proyecto que al menos en el discurso busca cerrar las brechas de desigualdad y combatir monopolios logísticos, la realidad es que este mega proyecto ha redituado a MORENA un buen número de votos que lo posicionan como la opción más clara y fuerte de frente a las no lejanas elecciones federales de 2024. Lo que lo posiciona no como una *public policie* sino como una *politic policie*.

## V. Bibliografía

- AGUILAR, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas. Colección Antologías de Política Pública*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ALBARRÁN, J. (29 de 04 de 2019). Beneficios de la 4T. *Milenio*, págs. <https://www.milenio.com/opinion/jairo-calixto-albarran/politica-cero/beneficios-de-la-4t>.
- ARANGO, H., Ferreira, V., Cortez, C., Arango, L., Pereira, L., Dos Santos, L., . . . Donizeti, B. (2022). Economics, regulatory aspects, and Public Policies. *Interdisciplinary and Social Nature of Engineering Practices*, 61, 131-172. Obtenido de [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-88016-3\\_8#citeas](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-88016-3_8#citeas)
- CÁRDENAS, C. (2021). *Por una democracia progresista*. México: Debate.
- CORZO, F. (2013). *Diseño de Políticas Públicas*. México: IEXE.
- CRUZ, W. (2013). *La población maya morelense en las estructuras del poder político local*. Chetumal: Universidad de Quintana Roo.
- DELAGADO, M. (05 de 07 de 2020). *Nota N° 5650 Cámara de Diputados*. Obtenido de <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/jucopo/los-profundos-cambios-que-ha-hecho-el-poder-legislativo-equivalen-a-una-nueva-constitucion-mario-delgado#gsc.tab=0>
- DIPUTADAS y Diputados MORENA . (27 de 11 de 2020). *AVANZA LA 4T CUMPLIENDO COMPROMISOS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO*. Obtenido de <https://diputadosmorena.org.mx/avanza-la-4t-cumpliendo-compromisos-para-la-reduccion-de-la-pobreza-y-el-desarrollo-economico-dip-rocio-villarauz/>
- DROR, Y. (1983). *Public policy Making re-examined*. New Jersey: Transaction Publishers.
- DYE, T. (2008). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.

- FOUST, D., Marrufo, L., Núñez, J., Ochoa, H., Valdivia, J., & Alatorre, J. (2018). *Análisis plural. El efecto AMLO*. Guadalajara: ITESO.
- GOBIERNO del Estado de Quintana Roo. (6 de diciembre de 2019). *QUINTANA ROO PREVE CERRAR EL 2019 CON MÁS DE 23 MILLONES DE VISITANTES*. Obtenido de [https://groo.gob.mx/qroo/quintana-roo-preve-cerrar-el-2019-con-mas-de-23-millones-de-visitantes#:~:text=%2D%20El%20estado%20de%20Quintana%20Roo,Secretar%C3%ADa%20de%20Turismo%20\(SEDETUR\)](https://groo.gob.mx/qroo/quintana-roo-preve-cerrar-el-2019-con-mas-de-23-millones-de-visitantes#:~:text=%2D%20El%20estado%20de%20Quintana%20Roo,Secretar%C3%ADa%20de%20Turismo%20(SEDETUR)).
- GOBIERNO Federal. (2018). *Proyecto Tren Maya*. Obtenido de <https://www.trenmaya.gob.mx/>
- GÓMEZ, R. (2022). ¿Populismo o lealtad racional hacia el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO)? (El perfil del partidario de la 4T y las elecciones intermedias 2021). *Revista Mexicana de Opinión Pública*(32), 77-95.
- HOWLETT, M., & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
- INSTITUTO de Elecciones y Participación Ciudadana Chiapas. (2018). *Programa de Resultados Electorales Preliminares*. Obtenido de <https://prepchiapas2018.mx/>
- INSTITUTO de Elecciones y Participación Ciudadana Chiapas. (2021). *Programa de Resultados Electorales Preliminares 2021*. Obtenido de <https://www.iepc-chiapas.org.mx/prep-2021>
- INSTITUTO Electoral de Quintana Roo. (2018). *Programa de Resultados Electorales Preliminares 2018*. Obtenido de [https://www.ieqroo.org.mx/2018/prep2018/prep\\_publicacion/app/modulos/public/municipio/e/municipio\\_votos\\_candidatura.html](https://www.ieqroo.org.mx/2018/prep2018/prep_publicacion/app/modulos/public/municipio/e/municipio_votos_candidatura.html)
- INSTITUTO Electoral de Quintana Roo. (2021). *Elecciones estatales de Quintana Roo 2021*. Obtenido de <https://ieqroo.org.mx/prep2021/escritorio/ayuntamientos/evm>
- INSTITUTO Electoral del Estado de Campeche. (2018). *PREP y PRECEL. Proceso electoral estatal ordinario 2017-2018*. Obtenido de <https://www.ieec.org.mx/Procesos/2017/prep-y-precel>
- INSTITUTO Electoral del Estado de Campeche. (2021). *Proceso electoral estatal ordinario 2021*. Obtenido de <https://www.ieec.org.mx/Procesos/2021>

- INSTITUTO Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. (2018). *Estadística Electoral Estatal. Proceso electoral local ordinario 2017-2018*. Obtenido de <http://iepct.mx/estadistica/2018/eleccion/index.html>
- INSTITUTO Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. (2021). *Estadística electoral estatal. Proceso electoral local ordinario 2020-2021*. Obtenido de <http://iepct.mx/estadistica/2021/eleccion/index.html>
- INSTITUTO Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. (2018). *Resultados Electorales Proceso 2018*. Obtenido de [https://www.iepac.mx/public/micrositios/resultados-electorales/procesos-electorales/2018/2018\\_SEE\\_AYUN\\_YUC\\_MUN.csv](https://www.iepac.mx/public/micrositios/resultados-electorales/procesos-electorales/2018/2018_SEE_AYUN_YUC_MUN.csv)
- INSTITUTO Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. (2021). *Resultados Electorales Proceso 2021*. Obtenido de [https://www.iepac.mx/public/micrositios/resultados-electorales/procesos-electorales/2021/YUCATAN%20AYU\\_EXT.zip](https://www.iepac.mx/public/micrositios/resultados-electorales/procesos-electorales/2021/YUCATAN%20AYU_EXT.zip)
- INSTITUTO Nacional Electoral. (2021). *Marco Geográfico Electoral*. Obtenido de <https://cartografia.ife.org.mx/>
- KRAFT, M., & Furlong, S. (2007). *Public Policy: Politics, analysis and alternatives*. Washington D.C.: CQ Press.
- LAHERA, E. (2006). Encuentro y desencuentros entre política y políticas públicas. En R. Franco, & J. Lanzaro, *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (págs. 75-100). México: CEPAL-FLACSO.
- LASWELL, H. (1951). The policy orientation. En D. Lerner, & H. Lasswell, *The policy sciences. Recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press.
- LINDBLOM, C. (1958). Tinbergen on policy making. *Journal of Political Economy*, 531-538.
- MARTÍNEZ, J. (2022). Factores socioeconómicos que determinan la participación electoral en los jóvenes salvadoreños: una propuesta de investigación. En E. S. Negocios, *Compendio de economía laboral: Aportes sobre la participación laboral, la empleabilidad y el emprendimiento* (págs. 65-79). San Salvador: ESEN. Obtenido de <http://www.redicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/4468/1/Origenes%202.pdf>
- MARTÍNEZ, R. (2022). Expectativas y pandemia. Voto diferenciado y voto racional en las elecciones de Yucatán de 2018 y 2021. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 17(32), 117-133.
- MARVAN, I. (2018). La revolución mexicana en la constitución de 1917. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1). Obtenido de

- [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2018000100153](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2018000100153)
- MATA, T. (2013). Los factores de la ecuación del voto: un análisis empírico. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 143(1), 47-74.
- NEWSWEEK México. (13 de mayo de 2016). Quintana Roo: se enfrentan los cacicazgos políticos. *Newsweek en Español*. Obtenido de <https://newsweekespanol.com/2016/05/quintana-roo-se-enfrentan-los-cacicazgos-politicos/>
- NIELSEN, T., Holmberg, K., & Stripple, J. (2019). Need a bag? A review of public policies on plastic carrier bags - Where, how and to what effect? *Waste Management*, 428-440.
- NOTICARIBE. (7 de abril de 2016). Confirma PRI cacicazgos en la Zona Maya. *Noticaribe*. Obtenido de <https://noticaribe.com.mx/2016/04/07/rompeolas-confirma-pri-cacicazgos-en-la-zona-maya/>
- PETERS, G. (1995). *Governance in a changing environment*. Ottawa: McGill-Queen's University Press.
- RAMÍREZ, V. (2010). *Caciques y cacicazgos indígenas*. La Piedad: El Colegio de Michoacán.
- RATNAWATI, & Romansa, D. (2020). Coattail effect strategy of Gerindra party in 2019, concurrent election. *UNISCI Journal*, Mayo(53), 177-192. doi:10.31439/UNISCI-90
- RODRÍGUEZ, J. (2013). Aportes teóricos de las Políticas Públicas. VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (págs. 1-19). Bogotá: ALACIP.
- SALAZAR, C. (sf). *Pontificia Universidad Javeriana*. Obtenido de [https://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos\\_virtuales/posgrado/maestria\\_asesoria\\_familiar/proyectos\\_1/m%0c3%b3dulo%202/C\\_Salazar.pdf](https://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos_virtuales/posgrado/maestria_asesoria_familiar/proyectos_1/m%0c3%b3dulo%202/C_Salazar.pdf)
- SARMIENTO, S. (9 de agosto de 2018). Cuarta transformación. *El Diario Mx*, pág. 1. Obtenido de [https://diario.mx/Opinion/2018-08-09\\_e4600d63/cuarta-transformacion/](https://diario.mx/Opinion/2018-08-09_e4600d63/cuarta-transformacion/)
- SOLÍS, I. (2016). El caciquismo en México: la otra cara de la democracia mexicana. El caso del caciquismo urbano en el Estado de México. *Estudios Políticos*(37). Obtenido de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162016000100007](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162016000100007)
- SONNLEITNER, W. (2020). La reconfiguración territorial de las fuerzas políticas mexicanas: geografía de la fragmentación, el colapso y la recomposición del sistema de partidos (2012-2018). *Foro Internacio-*

- nal*, 60(2), 451-500. Obtenido de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-013X2020000200451&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-013X2020000200451&script=sci_arttext)
- STEIN, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13(2), 393-416. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372006000200393&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372006000200393&script=sci_arttext)
- TRAD, R. (2018). ¿Qué es la 4T? *Animal Político*. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/el-traductor-o-lo-que-quisieron-decir-que-es-la-4t/>
- VARGAS, P. (2021). Hidalgo 2018: el efecto AMLO (coattail effect) en la elección del congreso local. *De Política*, 9(16), 7-22. Obtenido de <http://ojs.uacj.mx/ojs/index.php/depolitica/article/view/66>
- VELÁZQUEZ, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de "Política pública". *Desafíos*, 20, 149-187. Obtenido de <https://www.re-dalyc.org/pdf/3596/359633165006.pdf>
- WILDAVSKY, A. (1979). *Policy as its own cause*. London: Palgrave Macmillan.

# Capítulo 8. Distribución salarial entre hombres y mujeres trabajadoras durante la 4T en México. Persistencia de la desigualdad (2018-2022)

---

RAFAEL ORTIZ PECH\*

DAVID DE JESÚS SANTOYO MANZANILLA\*\*

LUCELLY CAROLINA BURGOS SUÁREZ\*\*\*

## Resumen

El poder adquisitivo de salario mínimo entre trabajadores y trabajadoras es importante y se garantiza por la Constitución Mexicana. Ante el incremento salarial para recuperar el poder de compra a partir del periodo llamado "4T" surge la necesidad de estudiarlo. Para ello, se toma información oficial y se construyen estadísticas descriptivas sobre la distribución de los salarios tomando como eje cuatro grupos de entidades federativas según su vulnerabilidad por ingresos. Los resultados generales muestran que se han perdido salarios altos para recuperarlos como salarios bajos. También se muestra la persistencia desventajosa de las mujeres trabajadoras en todo el país. Se concluye la necesidad de mejorar el sistema de salarios mexicano.

## I. Introducción

El salario es la retribución que una empresa otorga a los trabajadores por la prestación de su mano de obra para la producción de bienes y servicios. Económicamente se refiere a un rédito o ingreso que un trabajador subordinado recibe por la prestación de su trabajo, que se asemeja con los "beneficios" que recibe una empresa (López, 1997). En la mayoría de los

---

\* Profesor investigador. Universidad Autónoma de Yucatán. Facultad de Economía. rafael.ortiz@correo.uady.mx

\*\* Profesor investigador. Universidad Autónoma de Yucatán. Facultad de Economía. david.santoyo@correo.uady.mx

\*\*\* Profesora investigadora. Universidad Autónoma de Yucatán. Facultad de Economía. lbsuarez@correo.uady.mx

casos, éste se entrega periódicamente a los trabajadores ya sea semanal o quincenal y con ese recurso (una vez descontado los impuestos) se destina para la compra de satisfactores que cubran las necesidades del trabajador y de su familia.

Así se cumple el flujo circular de la economía ya que, por la compra de bienes y servicios por parte del trabajador, las empresas necesitan producir y en ciertos casos necesitará contratar más trabajadores para producir más bienes y servicios (Parkin, 2015). Este flujo entre trabajadores y empresas provoca crecimiento económico, concepto que hace referencia al incremento del valor de la producción de bienes y servicios de un país, estado o municipio durante un periodo de tiempo, generalmente un año. Por tanto, con crecimiento económico, el flujo circular dinamiza la economía y así el salario de los trabajadores cumple un papel clave en la sociedad.

Para el caso mexicano, el salario es importante en la economía y sociedad que para garantizar el poder de compra de los trabajadores se promulga en la Constitución Política de México de 1917 el concepto del salario mínimo como un recurso que debe ser suficiente para cubrir las necesidades básicas del trabajador incluyendo la salud, calzado, vestido, educación, alimentación y placeres honestos (CONASAMI, 2022b). Para hacerla válida, se establece en la Ley Federal del Trabajo (DOF, 2022) en sus capítulos 5, 6 y 7 del título tercero que el salario mínimo debe ser pagada al trabajador por los servicios prestados en una jornada laboral (p. 20) y se declara la normatividad de los plazos mínimos, así como los derechos y obligaciones de los trabajadores.

Este plazo mínimo de pago por el trabajo provocó la creación de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI, 2022c) como un organismo público descentralizado cuya función principal es fijar y actualizar los salarios mínimos que por la Ley Federal del Trabajo deben fijarse anualmente y empieza a regir a partir del primero de enero y puede actualizarse en cualquier momento si fuera necesario ante las circunstancias económicas imprevistas. Con esto, se propicia la equidad y justicia del trabajo (como factor de producción) en un contexto de respeto a la dignidad del trabajador.

Por tanto, la Ley promueve el trabajo digno o decente con igualdad entre hombres y mujeres trabajadoras evitando la discriminación. Además, garantiza las mismas oportunidades a pesar de las diferencias biológicas, sociales y culturales existentes. Además, quien contrata trabajadores

debe respetar la libertad de asociación, autonomía, y otros derechos laborales del contratado con igualdad sustantiva (DOF, 2022).

Con este fundamento, la CONASAMI aplica la ley fijando y actualizando los salarios mínimos (SM) que garanticen el poder de compra de los trabajadores y trabajadoras. Por tanto, el incremento autorizado al salario mínimo debe ser suficiente para satisfacer las necesidades para que el derecho constitucional se cumple del todo. Así, el reclamo laboral ha sido constante y el trabajador espera incrementos al salario para recuperar al menos la pérdida del poder adquisitivo pues en México el incremento significativo de los precios ha sido un fenómeno económico persistente.

Es en este sentido, este capítulo analiza de manera crítica la situación de los salarios mínimos en México partiendo del año 2018, año previo a la toma de poder del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) hasta el primer trimestre del año 2022. El objetivo es estudiar la distribución de los salarios mínimos entre hombres y mujeres a partir del inicio del periodo del gobierno de AMLO conocido como la “cuarta transformación (4T)”.

Para estructurar este trabajo, se organiza en cuatro apartados empezando con esta introducción; seguido por el apartado denominado “método” en la cual se describe el procedimiento para la elaboración del análisis. Enseguida se detallan los resultados del estudio sobre la evolución de los salarios mínimos entre hombres y mujeres trabajadoras para luego presentar la discusión en la cual se contrastan los hallazgos más importantes. Por último, se presenta el listado de las referencias consultadas.

## II. Método

Para cumplir con el objetivo de analizar la distribución de los salarios mínimos entre hombres y mujeres trabajadoras se utiliza información (variables) sobre salarios mínimos provistas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2022a) por género, hombres y mujeres. Específicamente:

- Población ocupada con ingresos de hasta un salario mínimo
- Población ocupada con ingresos de uno hasta dos salarios mínimos
- Población ocupada con ingresos de dos hasta tres salarios mínimos
- Población ocupada con ingresos de tres hasta cinco salarios mínimos
- Población ocupada con ingresos de más de cinco salarios mínimos
- Población ocupada que no recibe ningún salario mínimo (sin ingresos)

- Población ocupada, 15 años y más.

Es importante aclarar que la población ocupada (PO) se define como las personas asalariadas y no asalariadas que trabajaron al menos durante una hora (tiempo completo o tiempo parcial), y se usa para aproximar al número de los trabajadores y trabajadoras.

Por tanto, las estadísticas para todas las siete variables ya expuestas fueron descargadas para los 32 estados de la República Mexicana; y fueron agrupadas en 32 hojas de cálculo, uno para Estado. Una vez hecho lo anterior, cada una de las entidades fueron clasificadas de acuerdo a su condición de vulnerabilidad en ingresos al año 2020, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2022); quedando de la siguiente manera:

1. Estados en vulnerabilidad de ingresos muy alta: Chiapas, Oaxaca y Guerrero.
2. Estados en vulnerabilidad de ingresos alta: Campeche, Colima, Hidalgo, Nayarit, Michoacán, Tabasco y Veracruz.
3. Estados en vulnerabilidad de ingresos baja: Baja California Norte, Baja California Sur, Guanajuato, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.
4. Estados en vulnerabilidad de ingresos muy baja: Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Durango, Jalisco, Nuevo León, Tamaulipas y Sonora.

La clasificación anterior supone que los hogares en cada uno de los estados tienen dificultades para satisfacer su necesidad más elemental, su alimentación. En este sentido, el análisis de los salarios mínimos es importante en la medida que si existen mayores niveles de salarios, el poder de compra es mayor y pueden satisfacerse las necesidades básicas.

El análisis de las variables inicia a partir del primer trimestre del año 2018 hasta el primer trimestre del año 2022. Es decir, la información estadística abarca el periodo 2018-2022 de manera trimestral, que coincide a un año previo a la toma de posesión por parte del gobierno de la República Mexicana, Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Se considera el año 2018 pues facilita el cálculo de la tasa de crecimiento de la PO en sus diversas categorías de salarios mínimos de modo.

También es importante aclarar que la información estadística para el segundo trimestre del año 2020 no fue publicada por el INEGI; sin embargo, como aproximación se repitió el dato del primer semestre del

mismo año, para no presentar datos perdidos, es decir, el dato estadístico del primer y segundo trimestre del año 2020 son lo mismo.

Así, el análisis es estadístico descriptivo, comparando los salarios recibidos entre hombres y mujeres. También se usan cuadros estadísticos para fundamentar los hallazgos, provenientes de fuentes oficiales como la Encuesta Nacional de Empleo provistas por el INEGI.

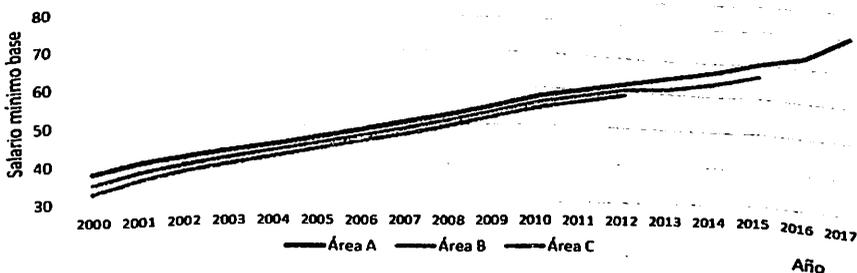
### III. Resultados

Luego que AMLO gana las elecciones presidenciales, una de sus promesas fue devolver la capacidad de compra al salario mínimo. Así, a partir del 1 de enero del año 2019 se establecieron dos categorías de salarios mínimos generales; una para la zona libre de la frontera norte (ZLFN) y otra para el resto del país. Sin embargo, inicialmente, la política pública sobre salarios mínimos era diferente y aplicaba en regiones geográficas llamadas A, B y C. Ya para el año 2018 se aplicó un área geográfica única hasta que surge la 4T creando las dos regiones ya mencionadas.

#### *Salarios mínimos (antes de la 4T)*

Los salarios mínimos vigentes para cada año se publican previamente por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) y abarcan del 1° de enero al 31 de diciembre. Así, la Gráfica 1 muestra que la evolución de los salarios mínimos generales previos a la 4T fue creciente para las tres áreas donde se establecía. Como se observa, al pasar los años, se fueron eliminando ciertas regiones económicas hasta que permaneció solo una, la más alta.

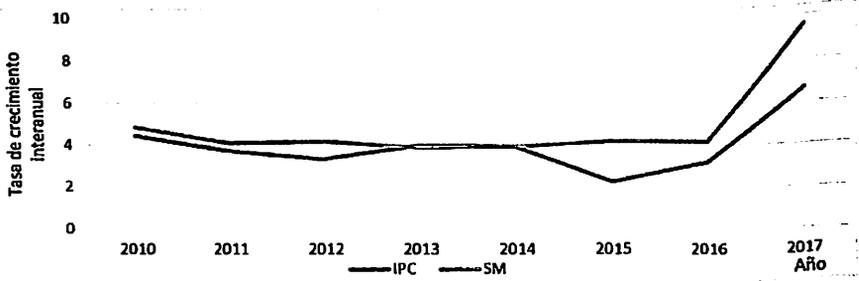
**Gráfica 1. Evolución de los salarios mínimos (2000-2017)**



Fuente: CEFA (2022)

Sin embargo, al comparar los salarios mínimos generales con el índice de precios al consumidor (IPC) que mide el efecto inflacionario sobre el precio de los bienes y servicios, la Gráfica 2 muestra que prácticamente los incrementos salariales fueron eliminados por el incremento de los precios. Como se observa, entre 2010 y 2017, si bien la tasa de crecimiento interanual del salario mínimo fue mayor que la tasa de la inflación medido por el IPC, la diferencia entre ellos es mínimo de modo que no se garantiza un mejoramiento en el poder adquisitivo de los trabajadores. De hecho, entre el año 2013-2014, ambos índices son prácticamente lo mismo lo que se interpreta como nula mejoría en el poder de compra.

**Gráfica 2. Tasa de crecimiento interanual del SM general y la IPC (antes de 4T)**



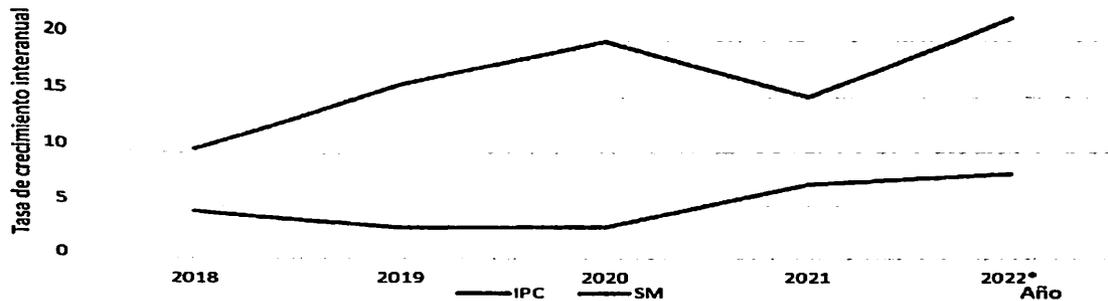
Fuente: CEFA (2022) e INEGI (2022b)

### **Salarios mínimos y el Índice de Precios al Consumidor (IPC) en la 4T**

Al inicio del gobierno de AMLO, cambió la política pública para recuperar el poder adquisitivo que había perdido el salario mínimo general. Así, la Gráfica 3 muestra que la tasa de crecimiento interanual de los salarios mínimos (SM)<sup>2</sup> y la tasa de crecimiento interanual del índice de precios al consumidor (IPC) divergen, lo que significa una mejoría del poder adquisitivo del salario ya que el incremento de los precios, si bien es creciente, se ubica por debajo de la tasa de crecimiento de los salarios mínimos. Si se compara la Gráfica 2 y 3, la diferencia entre las tasas de crecimiento es significativa en favor para el periodo conocido como la cuarta transformación (4T).

<sup>2</sup> Para el resto del país. Por tanto, para la zona libre de la frontera norte, no se considera.

**Gráfica 3. Tasa de crecimiento interanual del SM general y la IPC (en 4T)**



Fuente: CEFA (2022) e INEGI (2022b) \*Estimado al 8%

### *Salarios mínimos reales*

Por tanto, al calcular la diferencia entre el incremento salarial y el incremento de los precios de los bienes y servicios, el cuadro 1 muestra que a partir de la entrada el gobierno de AMLO este ha sido positivo, es decir, solo durante este periodo, el salario mínimo ha ganado 50.02%. Sin embargo, algo que es interesante resaltar es cómo desde el principio del gobierno de la 4T, la ganancia del poder adquisitivo fue creciente (periodo 2018-2020) para desacelerarse a partir del año 2020. Luego, a partir del año 2021 retoma su crecimiento positivo. En el caso del año 2022, el aumento del SM es el porcentaje más alto de la serie analizada; pero, el nivel de inflación récord del periodo alcanzado (estimado del 8%) elimina parte de las ganancias de poder adquisitivo (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Ganancias interanuales del salario mínimo (2018-2022)**

Año	Ganancia de poder adquisitivo del S.M.
2018	+ 5.86
2019	+ 13.22
2020	+ 16.94
2021	+ 8.00
2022	+ 14.00
Total	+ 58.02

Fuente: CEFA (2022) e INEGI (2022b)

También es importante destacar que las pérdidas del poder adquisitivo reflejado en el año 2021 y 2022 se deben a varios factores, pero resaltan dos de origen endógeno/exógeno como la pandemia COVID-19 y los efectos económicos provocados por la crisis mundial post pandemia en 2022 incluyendo los efectos de la guerra Rusia-Ucrania. Aún así, el incremento porcentual del salario mínimo es mayor al incremento de los precios medido por el IPC. Si el gobierno lograra contener el incremento de los precios, principalmente de los energéticos y alimentos podrá sin duda, mantener el poder adquisitivo del salario. Tan solo en el año 2022 se estima que la inflación rompa récord eliminando la capacidad de compra del salario mínimo. Ante la incertidumbre de lo que podría pasar en el futuro, el gobierno de la 4T tiene un gran reto, mantener una inflación baja o reducirla con políticas públicas que ayuden a lograr este objetivo, y así mantener las ganancias el salario mínimo.

### *Las políticas públicas en relación a los salarios mínimos en México*

Se ha tratado al salario mínimo de manera general, es decir, un solo salario de referencia. Sin embargo, de manera oficial se publican varios salarios mínimos de acuerdo a las actividades profesionales realizadas. En este sentido, a partir del año 2019 ya entrado en funciones el gobierno de la 4T cambia la normatividad para establecer dos tipos de salarios mínimos; uno para la "zona libre de la frontera norte" (ZLFN) y otro para el resto del país. La zona ZLFN tiene un SM en 51% mayor al resto del país.

### **Cuadro 2. Salarios mínimos más bajos y altos por actividades profesionales**

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022
Salarios mínimos más altos					
Operador de buldozer	121.09	127.14	148.9	171.24	208.91
Operador de draga	122.33	128.45	150.28	172.82	210.84
Reportero en prensa impresa	236.28	248.09	275.9	317.29	387.09
Técnico en trabajo social	129.98	136.48	158.71	182.52	222.67
Salarios mínimos más bajos					
Mostrador en farmacia o botica	99.99	104.99	125.64	144.49	176.28
Empleado en anaquel o tienda de autoservicio	99.66	104.64	125.28	144.07	175.77

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022
Manejador en granja avi- cola	98.43	103.35	123.92	142.51	173.86
Recamarero en hotel o mo- tel	99.66	104.64	125.28	144.07	175.77
Vaquero/Ordeñador (ran- cho)	99.66	104.64	125.28	144.07	175.77
SM para ZLFN		176.72	182.56	213.39	260.34
SM para el resto de México	88.36	102.68	123.22	141.70	172.87

Fuente: CONASAMI (2018, 2019, 2020, 2021 y 2022)

Entre ambas zonas geográficas no se observa una intención de convergencia entre el SM de la ZLFN y el SM del resto de México; sin embargo, para el SM de un reportero en prensa impresa ha convergido para todo el país. Para los otros oficios, permanecen diferencias y no se identifica alguna homologación entre la ZLFN y el resto del país, es decir es menor el salario mínimo pagado en el resto del país con excepción en la ZLFN (Cuadro 2).

### *Evolución de los salarios mínimos entre hombres y mujeres*

Se establece que “la mujer y el hombre son iguales ante la ley, los salarios mínimos generales y profesionales deberán pagarse en igualdad de circunstancias independientemente del origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, salud, lengua, religión, opiniones, preferencia sexual y estado civil de las personas” (CONASAMI, 2018).

Ante esta afirmación se analiza si se cumple, aunque únicamente se contrasta la distribución de los salarios entre hombres y mujeres por nivel salarial en las regiones establecidas por su condición de vulnerabilidad en ingresos. Bajo este argumento, los resultados son:

#### **ESTADOS EN VULNERABILIDAD DE INGRESOS MUY ALTA**

Son tres estados los más pobres y vulnerables de México (Chiapas, Guerrero y Oaxaca). Analizándolos, se observa que en Chiapas el nivel de hasta 1 SM para las mujeres ha aumentado más como porcentaje de la población ocupada (PO); mientras que entre 3 SM hasta más de 5 SM se dan los menores incrementos, independientemente del género. Esto indica que a pesar de recuperar los empleos para los últimos trimestres del

año 2021 y 2022, la PO (hombres y mujeres) empiezan a recibir menor nivel de salario mínimo que afecta al poder adquisitivo.

En el estado de Guerrero, al igual que en Chiapas, los empleos perdidos pre pandemia, hasta inicios del año 2022 casi se igualan al existente del inicio del periodo de estudio. Sin embargo, de nuevo los salarios mejor pagados se han perdido (de más de 3 SM) para concentrarse en el más bajo (1 SM) entre hombres y mujeres.

Por último, el estado de Oaxaca pierde más empleos de 3 SM a más de 5 SM para incrementarse al grupo de hasta 1 SM, y son los hombres los que más afrontan este problema. Sin embargo, para el grupo de entre 1 SM y 2 SM, los hombres se concentran en este nivel, más que las mujeres; a pesar que las mujeres se incorporan más al mercado laboral.

**Cuadro 3. Principales resultados en este grupo  
(1° semestre del año 2022)**

	T.C PO 2018-2020 Hombres/ Mujeres	% de PO hombres entre 1 y 2 SM	% de PO mujeres entre 1 y 2 SM	% de PO hombres con más de 3 SM	% de PO mujeres con más de 3 SM	% de PO hombres sin ingreso	% de PO mujeres sin ingreso
Chiapas	5.5/15.0	0.77	0.79	0.09	0.09	0.13	0.12
Guerrero	-0.54/-1.7	0.62	0.75	0.09	0.05	0.23	0.14
Oaxaca	3.0/26.9	0.61	0.68	0.08	0.05	0.21	0.19

Fuente: INEGI (2022a). T.C=Tasa de crecimiento, PO=Población ocupada, SM=Salario mínimo

En general, para estos estados que colindan entre sí, se infiere que no existen diferencias significativas entre hombres y mujeres aunque la desventaja salarial se concentra en las mujeres. También, existe una concentración de trabajadores y trabajadoras con salarios mínimos más bajos.

#### ESTADOS EN VULNERABILIDAD DE INGRESOS ALTA

Este grupo está formado por siete estados: Campeche, Colima, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Tabasco y Veracruz. Para este grupo; Campeche, Hidalgo, Tabasco y Veracruz son colindante (a lo largo del Golfo de México, excepto Hidalgo); mientras que Colima, Nayarit y Michoacán se ubican frente al Océano Pacífico.

*Campeche:* La PO con ingresos más bajos (entre 1 SM y 2 SM) crecen más en hombres que en mujeres, mientras que los ingresos más altos decrecen para ambos (50% en promedio), siendo el nivel de 3 SM y 5 SM con la caída más fuerte (63%) en términos porcentuales.

**Tabasco:** Este estado tiene una peculiaridad para la PO que recibe entre 3 SM y 5 SM pues disminuye en promedio 53% para hombres y mujeres. Por su parte, la PO masculina con ingresos entre 1 SM y 2 SM suben 12% pero las mujeres caen 10%, es decir los hombres concentran este nivel cuando las mujeres lo pierden. Quienes reciben hasta 1 SM se incrementa 100% en promedio, para hombres y mujeres.

**Veracruz:** Tiene una proporción importante de PO que no reciben ingresos (cuatro mujeres por cada hombre). Por su parte, la PO de 1 SM ha crecido más en términos absolutos y relativos con una tasa de crecimiento del 75%, tanto para hombres y mujeres. En general, todos los grupos de PO de más de 2 SM disminuyen, sean hombres y mujeres.

**Hidalgo:** La tasa de crecimiento 2018-2022 de la PO que reciben ingresos cayó en promedio 14% para hombres y mujeres. También, la PO que recibe entre 3 SM y 5 SM disminuyó en promedio 70% para hombres y mujeres, aunque para las mujeres disminuye en menor porcentaje.

Así, estos estados colindantes o cercanos al Golfo de México se caracterizan porque la PO pierde salarios altos para recuperarlo con salarios bajos. Otro aspecto importante es el estado de Hidalgo que incrementa más su PO en mujeres, mientras que el estado de Veracruz pierde PO en los hombres.

Continuando con los otros estados con vulnerabilidad alta en ingresos que se ubican en colindancia con el Océano Pacífico.

**Colima:** La PO que recibe entre 3 SM y 5 SM ha caído en alrededor del 70% para hombres y mujeres (2018-2022); sin embargo, la PO de 1 SM se ha elevado casi 100%, siendo los hombres los más abundantes. En cuanto a la PO entre 1 SM y 2 SM, los hombres han crecido más que las mujeres. En general, para este estado, las mujeres son quienes más pierden salarios altos (3 SM a 5 SM).

**Michoacán:** En este estado, la PO de hombres que reciben 1 SM es significativo pues el incremento es del 134% seguidas por las mujeres que ha crecido 87%. Algo peculiar para este estado y que no se observa en el país es la PO femenina que recibe entre 2 SM y 3 SM la cual se ha incrementado.

**Nayarit:** No existe algún aspecto sobresaliente para este Estado más que ha crecido más la PO de mujeres que de hombres, pero las que reciben ingresos se concentran en los salarios más bajos.

A manera de generalidad, el Cuadro 4 muestra que la tasa de crecimiento (T.C) de la PO de mujeres es mayor que los hombres, lo que

implica una mayor disponibilidad de mano de obra femenina. Otra conclusión es que la PO de mujeres que reciben más de 3 SM es ligeramente menor al compararse con los hombres; mientras que para los salarios bajos, las mujeres reciben ligeramente más de este grupo de salarios.

**Cuadro 4. Principales resultados en este grupo  
(1° semestre del año 2022)**

	T.C PO 2018-2020 Hombres/ Mujeres	% de PO hombres entre 1 y 2 SM	% de PO mujeres entre 1 y 2 SM	% de PO hombres con más de 3 SM	% de PO mujeres con más de 3 SM	% de PO hombres sin ingreso	% de PO mujeres sin ingreso
Campeche	4.7/5.4	0.73	0.78	0.19	0.13	0.05	0.07
Tabasco	4.5/12.7	0.72	0.73	0.16	0.13	0.03	0.07
Veracruz	-4.6/11.5	0.70	0.74	0.11	0.10	0.07	0.06
Hidalgo	2.9/25.9	0.66	0.72	0.12	0.08	0.07	0.08
Colima	3.5/3.2	0.52	0.64	0.24	0.14	0.02	0.04
Michoacán	6.7/14.7	0.71	0.78	0.19	0.13	0.06	0.06
Nayarit	-3.4/3.3	0.69	0.76	0.22	0.14	0.03	0.06

Fuente: INEGI (2022a) T.C=Tasa de crecimiento, PO=Población ocupada, SM=Salario mínimo

#### ESTADOS EN VULNERABILIDAD DE INGRESOS BAJOS

Este grupo está formado por 12 estados, entre fronterizos del norte y otros del centro y sureste del país, es decir; Baja California Norte, Baja California Sur, Guanajuato, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Para iniciar, se caracteriza cada una de ellas.

*Baja California Norte:* A partir del primer semestre del año 2019 entró la nueva normatividad establecida por el CONASAMI para la frontera norte y se observa una caída severa en los SM de más de 2 SM para incrementarse los salarios bajos (de 1 SM a 2 SM) en hombres y mujeres. Hasta el segundo trimestre del año 2022 se ha recuperado la PO que existía antes de la pandemia COVID-19, y aún así, los salarios más bajos (hasta 1 SM) repuntaron en 441 y 305% para hombres y mujeres, respectivamente; mientras que entre 1 SM y 2 SM sube 100 y 25%, respectivamente.

*Baja California Sur:* Desde el inicio del gobierno de la 4T, si bien los salarios bajos tienen preponderancia entre la PO, la disminución en trabajadores que reciben más de 3 SM es creciente, tanto para hombres y mujeres.

*Guanajuato, Morelos, Tlaxcala y Sinaloa:* La disminución de los niveles salariales mayores a 3 SM para hombres y mujeres es significativa. Sin embargo, el salario (1 SM) crece de igual manera.

*Querétaro:* La PO de hombres que recibe entre 3 SM y 5 SM ha caído 58%, la más significativa de la entidad. Sin embargo, la PO que recibe 1 SM ha incrementado en promedio 250% para hombres y mujeres.

*Puebla:* Este estado tiene una peculiaridad pues la PO de hombres y mujeres con 1 SM se incrementó en 150 y 90%, respectivamente. Sin embargo, los salarios recibidos por la PO de hombres y mujeres con más de 3 SM han caído en alrededor del 60%.

*San Luis Potosí:* La PO entre 1 SM y 2 SM crece más en las mujeres mientras que para los salarios mayores a 3 SM han caído menos en las mujeres. Este hecho es importante profundizarse más, pues pareciera que las mujeres tienen mejores condiciones que los hombres. De hecho, la PO femenina ha crecido más que los hombres.

*Zacatecas:* Toda la PO de hombres y mujeres que recibe más de 3 SM disminuye en alrededor del 60%; mientras quienes reciben 1 SM ha crecido en promedio 150%.

Continuando con el grupo que forman parte de la categoría de estados con vulnerabilidad por ingresos bajos se encuentran en la península de Yucatán, y son; *Quintana Roo* y *Yucatán*.

*Quintana Roo:* A pesar de la actividad turística, la PO que recibe más de 3 SM para hombres y mujeres ha caído alrededor del 65% y para más de 5 SM el porcentaje es similar. Por su parte, la PO con 1 SM han subido en promedio 120% para ambos, mientras quienes reciben entre 1 SM y 2 SM ha caído 100% en hombres y 50% en mujeres.

*Yucatán:* Se observa que la PO de hombres y mujeres se eleva en 13% (2018-2022), pero todos los grupos salariales caen a partir de más de 2 SM. Solo incrementa la PO que recibe entre 1 SM a 2 SM en promedio 17%.

En general, para estos estados, el Cuadro 5 muestra que *Quintana Roo*, *Querétaro* y *Yucatán* han crecido en su población ocupada (PO) tanto para hombres y mujeres lo que se interpreta mayor mano de obra disponible. También se observa para todos los estados que la PO de mujeres en los salarios más altos, siempre tienen menor participación, lo cual muestra indicios de desigualdad que persiste hasta el año 2022.

**Cuadro 5. Principales resultados en este grupo  
(1° semestre del año 2022)**

	T.C PO 2018-2020 Hombres/ Mujeres	% de PO hombres entre 1 y 2 SM	% de PO mujeres entre 1 y 2 SM	% de PO hombres con más de 3 SM	% de PO mujeres con más de 3 SM	% de PO hombres sin ingreso	% de PO mujeres sin ingreso
Baja California Norte	4.3/12.3	0.62	0.69	0.12	0.07	0.01	0.02
Baja California Sur	5.6/11.1	0.46	0.42	0.41	0.28	0.01	0.03
Guanajuato	5.8/13.4	0.59	0.67	0.05	0.03	0.03	0.06
Morelos	-4.8/3.6	0.51	0.54	0.07	0.05	0.02	0.05
Tlaxcala	3.8/8.4	0.78	0.78	0.09	0.05	0.05	0.10
Sinaloa	-0.5/-8.7	0.56	0.67	0.26	0.17	0.02	0.03
Querétaro	15.9/24.4	0.45	0.57	0.21	0.13	0.03	0.02
Puebla	3.4/10.7	0.71	0.70	0.12	0.08	0.08	0.14
San Luis Potosí	3.5/18.7	0.63	0.70	0.15	0.12	0.06	0.07
Zacatecas	3.8/21.2	0.60	0.64	0.12	0.10	0.05	0.08
Quintana Roo	12.8/16.9	0.66	0.73	0.23	0.16	0.05	0.05
Yucatán	11.9/14.7	0.69	0.77	0.19	0.10	0.04	0.06

Fuente: INEGI (2022a) T.C=Tasa de crecimiento, PO=Población ocupada, SM=Salario mínimo

### ESTADOS EN VULNERABILIDAD DE INGRESOS MUY BAJOS

Son 10 estados los menos vulnerables por ingresos de México; de modo que se esperaría tener mejores condiciones laborales y por tanto mayores niveles salariales pagados a los trabajadores/trabajadoras. Los estados que integran este grupo son Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Durango, Jalisco, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas. De estos, cuatro son fronterizos con Estados Unidos, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. También se encuentran los estados más poblados del país (Ciudad de México y Estado de México) donde se concentran las actividades productivas. Entre las características más importantes sobre la población ocupada (PO) para este grupo de estados se encuentran las siguientes.

*Aguascalientes:* El PO se ha elevado 14%, pero quienes reciben 1 SM ha crecido el doble para hombres que mujeres. Para entre 1 SM y 2 SM se observa una desigualdad desproporcionada ya que la PO de mujeres representa 1/7 en comparación a los PO hombres de este mismo grupo. De igual modo, la PO de mujeres que no reciben algún salario se ha

incrementado casi 70%. Sin duda, por los resultados, se puede afirmar que es el estado donde las mujeres están en mayor desventaja en México, aunque según las estadísticas hay un porcentaje amplio de la PO que no tiene ingresos especificados.

*Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas:* Siendo estados fronterizos del norte de México, a principios del primer semestre del año 2019 se estableció la zona libre de la frontera norte (ZLFN), pero provocó que los salarios más altos (a partir de los 3 SM) sufrieran una disminución hacia el grupo del salario más bajo (1 SM). A la par, específicamente en Chihuahua, la PO ha crecido 5% en promedio entre hombres y mujeres, mientras que en Coahuila la tasa de crecimiento 2018-2022 de la PO de mujeres que no reciben ingresos creció 40% en contraste con los hombres que decreció.

*Sonora:* El establecimiento de la ZLFN, a partir del inicio del año 2019, provoca la caída de los SM altos, mientras que los bajos crecen. Sin embargo, para este estado se observa igualdad de pago entre hombres y mujeres para 2 SM y quienes reciben más de 5 SM, pero no así para quienes no reciben SM pues sufrieron disminución. Para la PO que recibe 1 SM crece desde el año 2019 en respuesta a la entrada de la política de los salarios en la frontera norte.

Otros estados que forman parte de este grupo se localizan en el centro del país. Así, la *Ciudad de México* es la principal entidad de México por ser la capital; sin embargo, se observa que la PO que recibe a partir de 3 SM a más de 5 SM cae en alrededor del 55% para hombres y mujeres. Por otro lado, la PO que recibe 1 SM se incrementa; por ejemplo, la PO de hombres sube 230% mientras que las mujeres en 108%. La PO que recibe entre 1 y 2 SM también aumenta, pero en menor porcentaje. Por su parte, el *Estado de México* se muestra contrario a lo que sucede en Coahuila ya que la PO de hombres crece mientras la PO de mujeres disminuye.

*Durango y Jalisco:* Presentan un incremento de la PO de hombres y mujeres con salarios más bajos.

De manera general para este grupo de estados con menos vulnerabilidad de ingresos, el Cuadro 6 muestra que los salarios bajos tienen mayor porcentaje en la población ocupada (PO) de mujeres, salvo el estado de Aguascalientes. Al considerar los salarios más altos, hay menos PO de mujeres en todos los estados. Estos resultados indican que persiste la

desigualdad en desventaja de las mujeres, a pesar de entrar en la última etapa de la 4T del presidente AMLO.

**Cuadro 6. Principales resultados en este grupo  
(1° semestre del año 2022)**

	T.C PO 2018-2020 Hombres/ Mujeres	% de PO hombres entre 1 y 2 SM	% de PO mujeres entre 1 y SM	% de PO hombres con más de 3 SM	% de PO mujeres con más de 3 SM	% de PO hombres sin ingreso	% de PO mujeres sin ingreso
Chihuahua	6.0/3.7	0.65	0.75	0.22	0.12	0.01	0.02
Coahuila	4.8/12.2	0.67	0.74	0.27	0.18	0.01	0.03
Jalisco	6.8/10.3	0.60	0.70	0.30	0.19	0.02	0.04
Nuevo León	14.9/18.6	0.55	0.67	0.33	0.20	0.01	0.02
Sonora	-0.2/-0.2	0.59	0.68	0.17	0.12	0.01	0.03
Tamaulipas	-2.6/3.9	0.75	0.52	0.14	0.09	0.02	0.04
Durango	3.7/11.6	0.73	0.79	0.18	0.11	0.04	0.05
Aguascalientes	12.4/16.3	0.46	0.33	0.17	0.12	0.01	0.05
Ciudad de México	6.2/1.9	0.61	0.65	0.22	0.19	0.01	0.03
Estado de México	-1.0/6.3	0.68	0.71	0.17	0.13	0.02	0.05

Fuente: INEGI (2022a) T.C=Tasa de crecimiento, PO=Población ocupada, SM=Salario mínimo

## IV. Discusión

El salario es un derecho que toda persona trabajadora tiene y que el empleador debe pagar. Con esa paga el trabajador puede disfrutar de una vida digna cubriendo sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, educación, salud, diversión y otros. Además, debe tener la capacidad de apoyar a su familia. Por tanto, es un derecho humano que el gobierno debe garantizar (CNDH, 2022).

De este modo, el salario se convierte en motor del crecimiento y desarrollo económico, donde el primer concepto se relaciona con la producción incluyendo la fortaleza del mercado interno y la inversión y, la segunda con el bienestar del trabajador.

Así los gobiernos se preocupan de manera prioritaria de diseñar políticas públicas para fomentar el bienestar social y tener crecimiento económico; de modo que el Estado retoma el papel de moderador frente a la debilidad estructural del empleado frente a su empleador, mientras que los legisladores toman decisiones de implementación de políticas, es decir

qué acciones de política socioeconómica deben implementarse (Senado de la República, 2018).

Teniendo como base lo anterior, este trabajo analizó la distribución de los salarios mínimos entre hombres y mujeres a partir del inicio del periodo del gobierno de AMLO conocido como la "cuarta transformación (4T)". La razón se debe a que el gobierno de AMLO estableció cambios en los salarios mínimos para recuperar el poder adquisitivo perdido desde gobiernos anteriores pues el salario mínimo había sufrido una erosión junto con una débil calidad del empleo.

En este sentido, los resultados de este estudio sobre los salarios mínimos durante el gobierno de AMLO se pueden desglosar en los siguientes puntos:

- a) Las mujeres aún se encuentran en desventaja con relación a los hombres. Si bien es mínimo este diferencial, la desventaja persiste a pesar que se intenta garantizar la igualdad.
- b) A inicios del año 2019 la mayoría de los estados que pertenecen a la zona libre de la frontera norte (ZLFN) sufrieron una caída drástica en los salarios mínimos mayores a 3 SM, a la vez que los salarios bajos se incrementaron significativamente (1 SM).
- c) La población ocupada en los estados de México han perdido salarios mayores a 3 SM para pasar a los salarios bajos (1 SM), y en algunos casos entre 1 SM y 2 SM.
- d) Los estados más vulnerables en ingresos, es decir Chiapas, Oaxaca y Guerrero no muestran mejorías significativas en la distribución salarial entre hombres y mujeres, pues al igual que el inciso c, los resultados son las mismas para estos estados.
- e) El estado de Baja California Sur que pertenece al grupo con vulnerabilidad de ingresos bajos fue el único del país donde existe mayor proporción de población trabajadora que recibe mayor nivel de salario mínimo; mientras que los estados de Quintana Roo, Yucatán y Querétaro fueron los únicos donde la población trabajadora disponible se incrementó en los últimos años.
- f) No se puede negar que la política de salarios mínimos de AMLO es benéfica ya que la tasa de crecimiento de los salarios durante el sexenio ha sido mayor que la tasa de inflación en un intento de recuperar el poder adquisitivo. Por tanto, se debe cuidar este detalle cuando la crisis económica actual que afronta el mundo amenaza el bienestar de los trabajadores y trabajadoras.

Una vez presentado los principales hallazgos, se hace una revisión bibliográfica para contrastar los resultados; sin embargo, los trabajos sobre el tema son escasos y se caracterizan por tener poca profundidad analítica y muchos no van más allá de un modelo econométrico o un modelo simple reconociendo que sus resultados deben tomarse con cautela.

Por ejemplo, Cárdenas et al, (2008) analizan el monto del salario desde diversas disciplinas para conocer si mantiene el poder adquisitivo. Reconocen que en sexenios anteriores a la 4T se perdió toda la capacidad de compra, por lo que se promulgó un salario mínimo para garantizar la satisfacción de las necesidades de la población asalariada.

Por su parte, Moreno-Brid et al (2014) detallan que el deterioro del salario mínimo en términos de año base o real ocurridos en sexenios anteriores fue el causante del aumento de la desigualdad social que impera en México pues por falta de políticas acertadas no se distribuyó el ingreso de manera adecuada. Además, ligado a lo anterior, la pobreza se arraigó en muchos hogares que si no fueran por los programas sociales que combaten la falta de ingresos, la problemática sería mayor. Esta afirmación se puede relacionar con los resultados para los estados con vulnerabilidad muy alta que incluye los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

Otro trabajo interesante lo presenta Campos et al (2017) quienes realizan un análisis econométrico de corte transversal y otro a nivel individual. Concluyen que los salarios mínimos tuvieron un impacto positivo en la economía mexicana cuando existía tres zonas de salario mínimo conocidas como A, B y C. Además, indican que no hay evidencia empírica que la decisión del gobierno en aumentar el salario mínimo provocó efectos negativos en el empleo o en los ingresos derivados. También demuestran que al homologar los salarios mínimos en las zonas provocó un aumento del salario total e incentivó que los trabajadores se incorporen en el mercado laboral formal. Tomando este argumento, se puede decir que la decisión del gobierno de AMLO contribuye a mejorar el bienestar en el mercado laboral.

En todo caso, según estos autores, los resultados propuestos deben tomarse con precaución y no extrapolarlos a otras economías ajenas.

También se encontró el trabajo de Campos (s.f) quien indica que bajo ciertos supuestos; aumentar el salario mínimo "modesto" tiene un efecto en los precios en menor proporción al aumento del salario además que mejora los ingresos laborales de los trabajadores de bajos ingresos y disminuye la pobreza laboral. Sin embargo, no impacta a los trabaja-

dores con ingresos bajos ni a los trabajadores del sector informal. Estas afirmaciones pueden ser altamente controversiales cuando se postula que ante aumentos del salario mínimo provoca la contratación de menos trabajadores, pero para el caso mexicano existe cierta incertidumbre pues en las estadísticas oficiales existe una categoría de “población ocupada con salarios no especificados o no declarados” que ocasiona ruido en las conclusiones de las investigaciones. En todo caso, es necesaria realizar una ponderación, pero la evidencia empírica muestra que afectará menos a los trabajadores con salarios bajos y más bien impactará a los que reciben más de 3 salarios mínimos.

Sobre los estados que forman parte de la ZLFN, Gerhard et al (s.f) indican que el incremento en 2019 del salario mínimo general del 50% en la zona libre de la frontera norte y en 16% en el resto del país no provocó efectos estadísticos significativos sobre el nivel del empleo, pero sí sobre los ingresos de los trabajadores. Sin embargo, recomiendan que estos resultados pueden dudarse pues la disponibilidad de información es limitada por el tiempo transcurrido en su implementación de modo que la discusión permanece.

Con relación a trabajos sobre salarios mínimos con enfoque de género para México es escaso; sin embargo, la Organización Internacional del Trabajo, OIT (2020) presenta algunas recomendaciones sobre el tema cuando estudió el impacto de la pandemia COVID-19 en el empleo y en las mujeres mexicanas. En general se muestra una reducción en la cantidad de los empleos disponibles, la calidad de los empleos y en efectos negativos en las mujeres quienes están más propensas a estar en menos horas en alguna actividad remunerada que los hombres por estar en menos contacto con familiares. Esto afecta pues se recibe menos paga en salarios mínimos, o peor aún, salirse del mercado laboral. Esto podría explicar lo que sucede con las mujeres en su papel dentro de la distribución de salarios mínimos en México a partir del año 2019.

Una vez hecha la revisión y contraste se postulan las siguientes recomendaciones finales:

- El salario mínimo debe garantizar la satisfacción de las necesidades del trabajador teniendo en cuenta el costo de vida; por tanto, procurar en lo posible que la tasa de crecimiento del salario mínimo sea mayor a la tasa de crecimiento de la inflación. En caso de una emergencia, no esperar hasta el principio de cada año. En esta situación, considerar a las organizaciones laborales y empleadores.

- En relación a los trabajadores con salarios no reportados, se recomienda usar alguna técnica que permita “distribuirlos” entre las otras categorías para mejorar los resultados en la distribución de los salarios mínimos que reciben los asalariados.
- A pesar que el diferencial de salarios mínimos entre la población ocupada hombre y población ocupada mujer persiste, procurar en lo posible la igualdad de género garantizado por la constitución mexicana.

En conclusión, la política del salario mínimo es más que un asunto técnico, es una cuestión de política económica anti inflacionaria que refleje la igualdad entre los trabajadores y trabajadoras junto con sus familias para lograr el bienestar de la sociedad que se quiere construir, en especial para los más pobres o vulnerables en ingresos.

## V. Bibliografía

- CAMPOS, R., Esquivel, G. y Santillán, A. (2017). El impacto del salario mínimo en los ingresos y el empleo en México. *Revista CEPAL* 122(1), 205-234 <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42038-impacto-salario-minimo-ingresos-empleo-mexico>
- CAMPOS, R. (s.f). El salario mínimo y el empleo. Evidencia internacional y posibles impactos para el caso mexicano. *Revista Economíaunam*, 12(36), 90-106 <http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/50>
- CÁRDENAS, M., Peralta, C. y Cárdenas M. (2008). *Salario mínimo en México*.  
[HTTP://INSYDE.ORG.MX/PDF/SEGURIDAD-Y-REFORMA/SALARIO\\_MINIMO\\_EN\\_MEXICO.PDF](http://INSYDE.ORG.MX/PDF/SEGURIDAD-Y-REFORMA/SALARIO_MINIMO_EN_MEXICO.PDF)
- CEFA (2022). *Salarios mínimos generales*. Centro de Estudios Fiscales. <https://www.cefa.com.mx/salarios.php>
- CNDH (2022). *Salario mínimo y derechos humanos*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos-México. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Salario-Minimo-DH.pdf>
- CONASAMI (2018). *Salarios mínimos 2018*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285013/TablaSalariosMinimos-01ene2018.pdf>
- CONASAMI (2019). *Salarios mínimos 2019*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/426395/2019\\_Salarios\\_Minimos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/426395/2019_Salarios_Minimos.pdf)

- CONASAMI (2020). *Salarios mínimos 2020*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/525061/Tabla\\_de\\_salarios\\_m\\_nimos\\_vigentes\\_apartir\\_del\\_01\\_de\\_enero\\_de\\_2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/525061/Tabla_de_salarios_m_nimos_vigentes_apartir_del_01_de_enero_de_2020.pdf)
- CONASAMI (2021). *Salarios mínimos 2021*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/602096/Tabla\\_de\\_salarios\\_m\\_nimos\\_vigente\\_a\\_partir\\_de\\_2021.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/602096/Tabla_de_salarios_m_nimos_vigente_a_partir_de_2021.pdf)
- CONASAMI (2022a). *Salarios mínimos 2022*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/686336/Tabla\\_de\\_Salarios\\_M\\_nimos\\_vigentes\\_a\\_partir\\_del\\_1\\_de\\_enero\\_de\\_2022.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/686336/Tabla_de_Salarios_M_nimos_vigentes_a_partir_del_1_de_enero_de_2022.pdf)
- CONASAMI (2022b). *Comisión Nacional de los Salarios Mínimos*. [http://www.conasami.gob.mx/pdf/participacion\\_ciudadana/PARTICIPACION\\_CIUADADANA\\_JULIO\\_2011.pdf](http://www.conasami.gob.mx/pdf/participacion_ciudadana/PARTICIPACION_CIUADADANA_JULIO_2011.pdf)
- CONASAMI (2022c). *¿Quiénes somos? Comisión Nacional de los Salarios Mínimos*. [http://www.conasami.gob.mx/m/quienes\\_somos.html](http://www.conasami.gob.mx/m/quienes_somos.html)
- CONEVAL (10 de julio de 2022). *Anexo Estadístico de Pobreza en México 2020*. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2020.aspx)
- DOF (2022). *Ley Federal del Trabajo*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>
- GERHARD, R., Guizar, J., Jiménez, R., De la Rosa, R. y Gutiérrez, A. (s.f). *Estudio sobre el incremento al salario mínimo en la Frontera Nortes de México*. [https://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/Ingreso\\_Laboral.pdf](https://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/Ingreso_Laboral.pdf)
- INEGI (2022a). Banco de indicadores. Empleo y ocupación. <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?t=18&zag=31#D18>
- INEGI (2022b). Índice Nacional de Precios al Consumidor (IPC) <https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/>
- LÓPEZ, J. (1997). Capítulo 26. El salario. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/139/29.pdf>
- MORENO-BRID, J., Garry, S. y Monroy-Gómez-Franco, L. (2014). El salario mínimo en México. *Revista Economía unam*, 11(33), 78-93. <http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/83>
- OIT (2020). *México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/publication/wcms\\_757364.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/publication/wcms_757364.pdf)

- PARKIN, M. (2015). *Macroeconomía, versión para Latinoamérica*. 11ª edición. Pearson Educación.
- SENADO de la República (2018). *Salarios en México: avances, pendientes y opciones de política hacia un desarrollo económico y social sostenido*. Instituto Belisario Domínguez. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4099>

# Capítulo 9. La cuarta transformación y la política de combate a la pobreza. El caso de Miahuatlán de Porfirio Díaz

---

MIGUEL HERNÁNDEZ CELIS\*  
OSCAR DAVID VALENCIA LÓPEZ\*\*  
CHRISTIAN ARTURO MELÉNDEZ\*\*\*

## Resumen

Frente a la acción de la 4T se requiere analizar los intereses subyacentes mediante evidencias empíricas y teóricas del impacto en la implementación de políticas a mano de la cuarta transformación en su discurso de combate a la pobreza, particularmente en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca. Empleando una metodología con enfoque cuantitativo, basado en bases de datos de la Secretaría de Finanzas de Oaxaca, se identificó que la política pública de combate a la pobreza y sus programas derivados, han generado inestabilidad en el ámbito económico-social, lejos de beneficiar con proyectos de inversión eficientes. Las estrategias empleadas, promueven la administración de la pobreza y la rentabilidad política, además de incidir en la inflación más alta de los últimos veintiún años.

## I. Introducción

La cuarta transformación trascendió del discurso a la práctica tras la victoria de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en las elecciones para la presidencia de México en el año 2018, cuya campaña promovió su persona como la opción viable frente a los deficientes manejos de la ha-

---

\* Misael Hernández Celis. Universidad de la Sierra Sur. celis\_k31@hotmail.com  
\*\* Oscar David Valencia López. Profesor-Investigador – Universidad de la Sierra Sur. institutointernacionaldeinvest@gmail.com  
\*\*\* Christian Arturo Cruz Meléndez. Profesor-Investigador – Universidad de la Sierra Sur. acm\_christian@yahoo.com.mx

cienda pública que los anteriores expresidentes procedentes del PRI y PAN habían realizado.

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se proponía un Plan Nacional de Desarrollo enfocado en el crecimiento económico, que se llevaría a cabo como una consecuencia del desarrollo industrial cuyo motor pretendió estar ligado a una mayor inversión en la innovación y el desarrollo tecnológico.

Para lograrlo se propuso trabajar estratégicamente bajo cinco metas nacionales: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero, y México con responsabilidad global. Adicionando a las políticas y programas había tres estrategias transversales que buscaban democratizar la productividad, un gobierno cercano y moderno y una perspectiva de género (Cámara de Diputados, 2013).

Así mismo, se planteaba por primera ocasión una serie de indicadores para que la ciudadanía pudiera dar seguimiento al desempeño del gobierno. Los indicadores que se presentan fueron pensados también como una herramienta para que las dependencias de la Administración Pública Federal monitorearan el cumplimiento de las Metas Nacionales. Sin embargo, a pesar de las elaboradas propuestas, los resultados al término del sexenio fueron muy limitados además de controversiales.

Dado que las diversas reformas, económicas y laborales terminaron por desproteger aún más al trabajador y brindarle mayores garantías de inversión y rentabilidad a los empresarios. Durante dos sexenios, el de Felipe Calderón (2006-2012) y el de Enrique Peña Nieto (2012-2018), además de enfocarse en la promoción para atracción de inversión extranjera al país, se puso particular atención en la formalización de una nueva Gestión Pública para que se convierta en la principal herramienta de la Administración Pública Federal, con resultados desalentadores (Pérez-Jácome, 2012).

En ese sentido, con la cuarta transformación se buscaría un cambio de paradigma con la desarticulación del neoliberalismo que los anteriores gobiernos representaban y al que se le atribuye ser la causa de una mayor desigualdad y polarización de la economía (Samir, 2001). Hacia una forma de gobierno que garantice los derechos humanos, con políticas enfocadas principalmente en la distribución equitativa de los recursos y en la recuperación de la dignidad humana que las estructuras de explotación han deteriorado (Otero, 2018).

Tras obtener la victoria, AMLO dictó la política pública con base en tres ejes (Cámara de Diputados, 2019):

- Política y gobierno. Se buscaría erradicar la corrupción el dispendio y la frivolidad, recuperar el Estado de Derecho, separar al poder político del poder económico y generar un cambio de paradigma en materia de seguridad.
- Política social. Construir un país con bienestar con base en programas sociales que aporten apoyos económicos a los sectores más desprotegidos de la sociedad como los adultos mayores, personas con discapacidad, jóvenes y en su mayoría personas que habitan en las zonas rurales.
- Economía. Esta política, propone detonar el crecimiento, mantener finanzas sanas, creación del banco del bienestar, construcción de caminos rurales y tres proyectos de infraestructura que serían el estandarte de la política: la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, el Tren Maya y la Refinería de Dos Bocas, Tabasco.

Al respecto del cambio de administración y de estrategias de desarrollo se destaca una posición mayormente social, apostando a políticas y programas de distribución económica, sin embargo, después de tres años con esta administración, los resultados no son los esperados, la situación de pobreza que afecta al país no es reducida, en especial en los estados de Oaxaca, Guerrero y Veracruz, a pesar del incremento que se ha dado en los programas y acciones de desarrollo social.

En este orden de ideas, la problemática radica en la interrogante si la actual administración ha dado solución a los altos niveles de pobreza que existen en el país, o únicamente está administrando la pobreza. El presente trabajo se abordaría desde dos perspectivas, la primera con un análisis a los programas sociales que tienen por objetivo la disminución de los niveles de pobreza y segundo, analizar los proyectos de inversión que reduzcan la pobreza por rezago social para lo cual se emplea el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). Considerando al Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, como caso de estudio.

El FISM es uno de los ingresos más importantes para los municipios de los estados de México cuya población se encuentra en pobreza extrema y las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, de infraestructura y necesidades de seguridad pública.

Al respecto, aunque el presupuesto asignado a los municipios mediante transferencias de programas federales o los fondos del ramo 33 prin-

principalmente, sea previsto para mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio, los indicadores de pobreza presentados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) demuestran que no ha sido suficiente, ya sea por la falta de eficiencia de los programas y proyectos de inversión implementados o por los altos niveles de corrupción que existen en las esferas de gobierno.

La presente investigación tuvo como objetivo recopilar evidencias empíricas y teóricas del impacto en la implementación de políticas a mano de la cuarta transformación en su discurso de combate a la pobreza, incluyendo el ejercicio del fondo FAIS en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz durante el periodo 2019-2021

## II. Marco teórico

Las políticas públicas constituyen una disciplina que integra elementos tanto teóricos como prácticos, más que una disciplina teórica se refiere a una ciencia práctica para la acción, ya que su objetivo es obtener un mejor entendimiento del proceso de elaboración y 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.

Anderson (1990) definió a una política como “una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta... y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios”.

De acuerdo con Velásquez (2009) política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

En esta investigación se considera al concepto de política pública como la herramienta principal mediante la cual el Estado interviene en los ámbitos social, económico y ambiental. Cuya intervención ha tenido mayor relevancia cuando se trata de políticas para la reducción de la pobreza social.

Al hablar de pobreza, se alude a niveles de vida. Lo que se refiere a personas que no pueden satisfacer ciertas necesidades predeterminadas de consumo y acceso amplio a bienes públicos: servicios de salud, educación, vivienda, etc. (Ravallion, 2003).

La visión de la pobreza ha fluctuado en torno a tres escenarios. En primera instancia, está la idea de subsistencia que concibe como pobres a las familias que no obtienen el mínimo necesario para mantener tan solo la capacidad física de supervivencia del individuo. Sin embargo, esta definición en los años setenta, empezó a ser cuestionada dado que se limitaba a las necesidades físicas antes que sociales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021).

En el segundo, las necesidades básicas comprendieron dos componentes: los requerimientos mínimos de una familia para consumo privado (alimentos, techo, abrigo, ciertos muebles y equipamiento doméstico), y los servicios comunitarios esenciales, como agua potable, saneamiento, transporte público, salud, educación e infraestructura cultural (Townsend, 2007).

Finalmente, en la última parte del siglo XX, las ciencias sociales generaron una nueva formulación del significado de pobreza: el de privación relativa. La idea de la pobreza relativa muestra que las necesidades de vida son fluctuantes, no fijas, se adaptan conforme a los procesos de transformación de la sociedad (Townsend, 2007).

En función al segundo punto mencionado, el Estado ha tomado especial participación como el responsable de proveer a la sociedad infraestructura pública, con el calificativo de desarrollo, para asegurarle al individuo todos los servicios públicos necesarios para una vida decorosa, los cuales han de ser llevados a cabo con gasto público o de capital, empleando una planeación, en la que se integran programas y proyectos.

En México a partir de la creación y publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en el año 2004, se observó a la pobreza desde una perspectiva multidimensional como una serie de carencias definidas en múltiples dominios, como las oportunidades de participación en las decisiones colectivas, los mecanismos de apropiación de recursos o las titularidades de derechos que permiten el acceso al capital físico, humano o social, entre otros (Coneval, 2010).

En ese sentido se considera a una persona en situación de pobreza cuando está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores señalados en el

artículo 36 de la LGDS: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

Respecto a esta investigación se pondrá especial atención en la dimensión rezago social, uno de los componentes de la pobreza en México.

La Ley General de Desarrollo Social establece que la medición de pobreza debe considerar el carácter multidimensional de la pobreza, el Coneval construyó el Índice de Rezago Social, incorporando indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda y activos en el hogar (Coneval, 2010).

El Índice de Rezago Social es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y calidad y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales.

González Pietrogiovanna (2005) señala que la base del desarrollo es la infraestructura, sean servicios para la gente (educación, salud, nutrición) o la infraestructura física, transporte, energía, agua. En una economía, la infraestructura, es el fundamento sobre el cual, el resto de los factores de producción se aglutinan, para generar un beneficio. Es crear capital suficiente. La inversión en infraestructura supone retornos para los gobiernos. Retornos que generan bienestar posteriormente.

De acuerdo a los lineamientos para la operación de los programas y proyectos de inversión pública del estado de Oaxaca para el año 2014, el gasto de capital es el medio para la inversión en infraestructura y se entiende como las erogaciones que incrementan el patrimonio público e incluye el gasto de inversión que realizan las Dependencias y Entidades de la administración pública estatal, destinadas a la formación de activos tangibles e intangibles de capital fijo; incremento de existencias, adquisición de objetos valiosos y de activos no producidos, así como transferencias a otros entes del sistema económico.

En ese sentido, una inversión pública se considera como el gasto público destinado a incrementar o mejorar la formación de capital físico de propiedad pública y/o de capital humano que aumente las capacidades, potenciales, desarrollo y productividad del Estado; comprende erogaciones a lo largo de la preinversión e inversión en programas, que corresponden a un conjunto de proyectos que contribuyen a un mismo objetivo. Siendo que los proyectos son comprendidos por el mismo lineamiento como una unidad básica presupuestaria del gasto de capital; actividades

que implican erogaciones de gasto de capital destinadas a la construcción, adquisición y modificación de inmuebles, adquisiciones de bienes muebles asociadas a estos proyectos, y las rehabilitaciones que impliquen un aumento en la capacidad o vida útil de los activos de infraestructura, inmuebles y actividades productivas, o el incremento de las capacidades de los recursos humanos.

### III. Método

El presente documento es de corte cuantitativo, con un alcance de investigación descriptivo y exploratorio. Para la construcción de la investigación se empleó como procedimiento metodológico el estudio de caso. La técnica usada fue la revisión bibliográfica de datos indicadores de pobreza, la inversión pública, el Fondo de Aportaciones Para el Fortalecimiento de los Municipios y la política pública de la cuarta transformación.

El análisis de la información se contrastó con los datos observados frente a los discursos sociales bajo la cuarta transformación, observando como criterio de rigor, la triangulación de información obtenida. El área de estudio se circunscribe al interior del estado de Oaxaca, el cual se divide en ocho regiones geográficas y culturales: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Norte, Valles Centrales y nuestra área de interés, la región Sierra Sur.

La región Sierra Sur tiene una extensión 14,753.26 km<sup>2</sup> y a su vez se subdivide en cuatro distritos: Putla, Sola de Vega, Miahuatlán y Yautepec; la región está conformada por 70 municipios, de los cuales 56 son de sistemas normativos indígenas y 14 de régimen de partidos políticos. Es el Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz donde se recabo la información en el periodo 2018-2022.

La investigación se llevó a cabo en tres etapas, la primera consistió en la revisión bibliográfica de la literatura sobre la política pública de combate a la pobreza por parte del gobierno Federal de AMLO, la segunda Fase consistió en la recopilación de datos en fuentes secundarias oficiales, utilizando como instrumento una bitácora y la tercera fase fue el análisis de la información para presentar resultados focalizados en Miahuatlán de Porfirio Díaz.

Figura 1. Las ocho regiones geográficas del Estado de Oaxaca.



Fuente: Silva, Valencia y Abeldaño (2020)

Los criterios de rigor empleados consistieron en la triangulación de la información recopilada durante la revisión documental, para después emplear la estrategia de análisis de la información para su contrastación del discurso con la información recopilada.

#### IV. Resultados

En correspondencia con la revisión documental del PND 2019-2024, las propuestas que el actual mandatario federal hace para generar bienestar en el país se resumen en las siguientes estrategias:

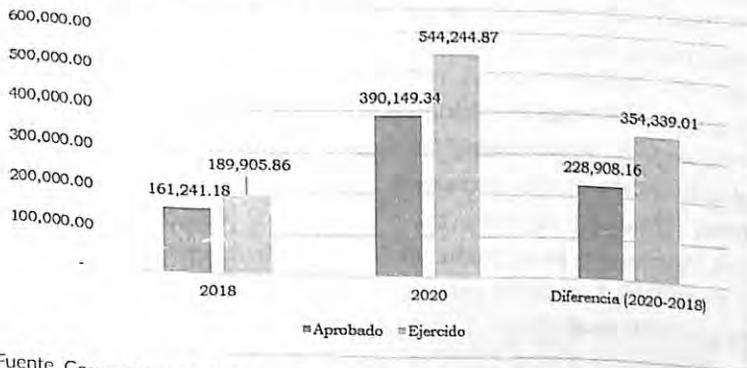
Puesta en marcha de tres grandes proyectos prioritarios. El Aeropuerto internacional de Santa Lucía, la construcción del corredor transistmico en la parte sur del país, la construcción de dos refinerías y la construcción del tren maya que en su conjunto detonen la economía del país y particularmente de la zona sur.

Programas de asistencia social. Jóvenes construyendo el futuro, becas para el bienestar de adultos mayores entre otros.

Programas para el campo. Sembrando vida, entre otros.

Respecto a los programas de asistencia social, se identifica que se ha dado un incremento de 350 mil MDP del 2018 al 2020, cuyo objetivo es reducir las brechas de desigualdad y rezago social. Cabe mencionar que la figura 2 únicamente muestra aquellos programas cuyos apoyos son entregados monetaria y directamente a los beneficiarios.

**Figura 2. Programas y acciones federales de desarrollo social cuyos apoyos son entregados monetariamente.**



Fuente. Coneval (2018 y 2020)

Después de tres años de la cuarta transformación, la situación social pinta incierta, dado que por un lado quienes reciben los apoyos económicos actúan en apoyo al gobierno actual, pero las consecuencias de ese reparto de dinero se reflejan como una causa del incremento de la inflación que al mes de julio del 2022 se encontraba en 7.9%, 2.1% más alto que en julio 2021 (Banco de México, 2022). Lo que implica la pérdida del poder adquisitivo de la moneda nacional, además de las críticas que se han dado respecto a la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), el cual no cumple con las certificaciones que lo acrediten como un aeropuerto internacional y han sido más bien proyectos llevados a cabo por voluntad del ejecutivo ya que no siguen la metodología que los Programas y Proyectos de Inversión Pública deberían seguir de acuerdo a los Lineamientos para la Operación del Sistema Nacional de Inversión Pública.

En ese sentido se puede identificar que la estrategia redistributiva para reducir la desigualdad de ingresos abarca el aumento en el gasto social vía programas sociales, donde la carga impositiva en el sector productivo aumenta considerablemente para transferirse a la población registrada en los programas sociales, principalmente a la población con bajos ingresos y a los jóvenes. Simultáneamente el Estado adquiere el control sobre la propiedad privada y la abolición de la libertad de decidir en la vida económica, ya que los individuos están sujetos a lo que el Estado quiera proveer. En otras palabras, se identifica que el socialismo se impone gradualmente (Pazos, 2020).

En lo que respecta al estado de Oaxaca, la situación de pobreza que presenta ha sido constante, ocupa la tercera posición de los estados con mayor rezago social. Sin embargo, se identifica que año con año el presupuesto recaudado y ejercido está en incremento. El presupuesto público del estado de Oaxaca es recaudado con base a los ingresos de gestión, participaciones, aportaciones, convenios, incentivos derivados de la colaboración fiscal y fondos distintos de aportaciones, transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones, y pensiones y jubilaciones, además de otros ingresos que pueden obtenerse a través de deuda.

En la Tabla 1, se puede observar el comportamiento de los ingresos de tres ejercicios anteriores.

**Tabla 1. Ingresos captados 2019-2021 del estado de Oaxaca, en millones de pesos.**

Concepto	2019	2020	2021
Ingresos de gestión.	5,117	3,939	3,480
Participaciones, Aportaciones, Convenios, Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal y Fondos Distintos de Aportaciones, Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Subvenciones, y Pensiones y Jubilaciones	75,514	76,114	74,899
Otros ingresos	246	80	66
Total	80,879	80,133	78,446

Fuente. Informe de recaudación de ingresos SEFIN (2022)

Tales ingresos deberán ser empleados en atención al desarrollo social, desarrollo económico, la operación de administración pública entre otras funciones. En ese sentido el presupuesto público del estado de Oaxaca se ha ejercido como se muestra en la Tabla 2.

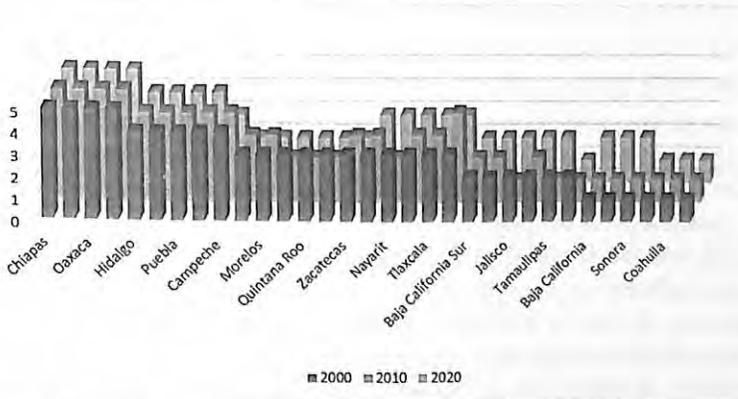
**Tabla 2. Evolución del Gasto público total en Oaxaca, en millones de pesos.**

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022
Gasto total programado	67,019	69,786	76,008	76,193	82,808
Gasto total ejercido	89,617	84,572	91,402	81,300	-
Ampliaciones	22,598	14,786	15,394	5,107	-

Fuente: Elaboración propia con base en los Decretos de Presupuestos de Egresos 2018-2022

Se puede identificar en la Tabla 2 que el gasto total programado se ha incrementado del 2018 al 2022 en un 23.5%, lo cual no ha sido de gran apoyo para revertir el grado de rezago social muy alto persistente en Oaxaca por más de tres décadas, visible en la Figura 3<sup>1</sup> (Los niveles del 1-5 en el eje Y, indican el grado de rezago social que va de muy bajo a muy alto).

**Figura 3. Comportamiento del rezago social durante tres décadas.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL, 2000, 2010 y 2020

Así mismo se identificó el presupuesto asignado al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, del estado de Oaxaca, partiendo de una revisión en la plataforma de transparencia de la Secretaría de Finanzas, donde únicamente se encontró información disponible del ejercicio 2019.

1 Los niveles del 1 al 5 corresponden al grado de rezago social que va de muy bajo a muy alto (CONEVAL, 2020).

Al respecto, el presupuesto aprobado en 2019, correspondiente a los montos de participación (donde se encuentran los fondos FAIS y FORTAMUND) que se distribuyen en los 570 municipios del estado de Oaxaca fue de \$14,062,260,130.33 pesos. Para el 2020 existió un incremento del 12.4%, quedando en un monto de \$15,809,748,388.27 pesos, cuyos fondos de mayor representación son los Fondos ya mencionados, mostrando un comportamiento como se describe en la Tabla 3.

**Tabla 3. Comportamiento fondo FAIS y FORTAMUN 2019-2021**

Año	Aprobado FAIS	Aprobado FORTAMOUN	Entregado FAIS	Entregado FORTAMUN
2019	6,422,234,318.00	2,410,106,123.00	7,235,547,428.00	2,766,314,214.00
2020	7,508,212,616.00	2,790,562,744.00	7,216,141,080.00	2,791,310,178.00
2021	7,131,745,570.00	2,749,536,223.00	7,101,498,317.71	2,735,648,562.20

Fuente: Elaboración propia con base al Presupuesto de Egresos 2019-2021

Si bien los montos entregados a los municipios procedentes de los fondos FAIS y FORTAMUN no distan a los que fueron aprobados en el presupuesto de egresos para el estado de Oaxaca, lo importante radica en la forma en que estos fueron erogados por cada uno de los 570 municipios en los que se distribuyen los fondos y en el impacto que no han logrado tener para revertir las carencias sociales que ubican al estado como uno de los más rezagados del país.

En relación al municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, un municipio localizado en la región Sierra Sur del Estado de Oaxaca, con una población de 50,375 habitantes aproximadamente, donde el 58% de la población total se encuentra en la cabecera municipal. El 18.4% de la población de este municipio no tiene acceso a servicios de alcantarillado, el 8.83% no cuenta con red de suministro de agua y el 1.46% carece de energía eléctrica (DataMéxico, 2022).

Además de las carencias mencionadas, existen otras que se han tratado de abordar empleando recursos del fondo FAIS. Al respecto se identificó que este municipio es el que recibe una mayor contribución de este fondo. Sin embargo, en la plataforma de Transparencia de la Secretaría de Finanzas únicamente muestran la autorización de los siguientes proyectos a ejecutarse en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que van del 2019 al 2021. Como se muestra en la Tabla 4.

**Tabla 4. Inversiones efectuadas en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, mediante el FAIS.**

Proyectos autorizados en plataforma de la SEFIN	Costo	Costo unitario	Cantidad	Beneficiarios
Tercer trimestre 2019				
Ampliación de red de drenaje sanitario	3,632,432.49	654.85	5547	310
Construcción de calentadores solares	1,450,000.00	14,500.00	100	400
Construcción de tres aulas en preescolar Rodolfo Morales	1,017,325.60	339,108.53	3	47
Cuarto trimestre 2019				
Construcción de techo firme para el mejoramiento de vivienda	467,705.19	499.69	936	156
1er trimestre 2020				
Construcción de cuarto para cocina	396,955.00	30,535.00	13	52
3er trimestre 2020				
Construcción de sanitarios con biodigestores	4,080,000.00	51,000.00	80	320
3er trimestre 2021				
Construcción de sanitarios con biodigestores	550,000.00	55,000.00	10	40
4to trimestre 2021				
Construcción de una olla de captación de agua pluvial en Sn Pedro Coatlán	3,659,120.95	3,659,120.95	1	694

Fuente: Elaboración propia con base en información de la base de datos de la Secretaría de Finanzas 2019-2021.

Ante la presente información se infiere lo siguiente:

- El portal de transparencia de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca no se encuentra actualizado ya que el presupuesto aprobado para el FISE en Miahuatlán corresponde a 50 millones de pesos anuales aproximadamente y los proyectos disponibles en la plataforma no alcanzan esa cifra.
- Algunos de los costos parecen estar elevados, aunque para poder corroborarlos, se tendría que recurrir a la verificación in situ de la obra o mediante solicitud de información al ayuntamiento del municipio de Miahuatlán.
- Con la información disponible no se puede deducir si ha generado un impacto en los índices de rezago social y si la pobreza ha disminuido.

Aun con la poca información disponible en la plataforma de transparencia del Estado de Oaxaca, el Coneval realiza un seguimiento a los índices de rezago social por localidades donde se identifica que el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz. Por más de diez años no ha podido disminuir el grado de rezago social que existe en la población a pesar del millonario presupuesto que se ejerce año con año.

**Tabla 5. Rezago social en Miahuatlán**

Año	Población	Grado de Rezago social
2000	32,555	Alto
2010	41,387	Medio
2020	50,375	Medio

Fuente. Elaboración propia con base a Coneval (2020)

## V. Discusión

Mediante el análisis de la revisión documental, se identificó el impacto que han tenido las políticas de la transformación en la pobreza del municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz durante el periodo 2019-2021. Se dio respuesta a la pregunta de investigación inicial al revisar la información documental, dando soporte al impacto observado de las políticas nacionales en lo local.

En primer lugar, se observa una construcción teórica discursiva de la cuarta transformación a nivel nacional basada en conceptos de Estado de bienestar, pobreza, neoliberalismo, programas sociales, plasmados en el PND 2019-2024. De aquí se desprende el diseño de la política pública de atención a la pobreza. Dicho diseño establece su fundamento legal e introduce 12 principios rectores discursivos de sus políticas públicas. El uso de generalizaciones como estrategia discursiva propicia un impacto mental bajo una agenda basada en solo tres ejes: 1) Política y Gobierno, 2) Política Social y 3) Economía.

En el primer punto se empiezan a evidenciar contradicciones discursivas con la praxis gubernamental, pues señala el “Separar el poder político del poder económico”, pero se observa un constante aumento en la intervención estatal de la economía, como lo establece en el eje tres, mediante la elaboración de proyectos y obras de gran envergadura, tales como la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles con recursos públicos, lo que permite discutir y da evidencia de la directriz de

la inversión y del control del transporte aéreo como actividad económica de servicios de transporte bajo el poder político, además de los monopolios de energía eléctrica e Hidrocarburos que intervienen la libre actividad económica en la producción, distribución y consumo de energía.

La evidencia documental del PND 2019-2024, nos proporciona en el segundo eje de política social, que busca intervenir la actividad económica bajo la premisa ideológica del bienestar con referencia a un estado de Bienestar, reivindicando los derechos sociales (educación, salud, programas) sobre los individuales de vida propiedad y libertad. Todo esto presenta la evidencia documental para la instauración de la política pública de combate a la pobreza basada en programas asistencialistas que en Miahuatlán han demostrado un impacto negativo en la disminución de la pobreza.

El impacto fue inmediato, pues frente a la evidencia del anterior PND 2013-2018, había una estructura en metas nacionales con la idea de un México próspero, que tenía objetivos, estrategias y líneas de acción. A diferencia de la política pública redistributiva y asistencialista de AMLO, se mantenía una estrategia de eliminar las trabas que limitaban el potencial productivo (Cámara de Diputados, 2013), para mantener la estabilidad macroeconómica y promover el empleo, lo cual no ha sido posible en el gobierno de AMLO.

El primer gran impacto consistió en una diferencia de enfoques en política pública, al pasar de una agenda con un enfoque de fomento de inversión y de crecimiento económico, a un mayor gasto en programas sociales asistenciales. Autores como Otero (2018) han descrito a la cuarta transformación como un movimiento que contribuirá a la regeneración nacional, apoyando a que dicho modelo genere la distribución de ingresos equitativa que el neoliberalismo no ha conseguido. Esto es cuestionable en los resultados del cuadro 4 y 5, donde prevalece un rezago social medio, a pesar de las transferencias recibidas al municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz.

Por otro lado, Millán (2021) y Pazos (2020) mencionan que con la entrada de Andrés Manuel López Obrador como mandatario de este país, dio inicio a un proceso sociopolítico dirigido a un socialismo autoritario, donde la democracia, quedará delegada por la imposición del mandatario, ejemplo ha sido la ejecución de los proyectos nacionales, Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, Tren maya y la refinería de Dos Bocas, los cuales sin contar con la evaluación de proyectos pertinente, se asignaron

directamente a la SEDENA para su ejecución bajo su cargo sin mostrar y sin contar con las especificaciones requeridas.

Bajo esas posturas, la presente investigación, aporta evidencia para el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz que indica que ni los fondos para el desarrollo municipal, ni los programas asistenciales actuales han contribuido a la disminución de la pobreza, particularmente no han contribuido en la disminución de las carencias sociales para lo cual es empleado el FISM. Lo que indicaría que las estrategias emprendidas únicamente son para administrar la pobreza.

Las limitantes del estudio involucran el periodo de estudio, pues todavía faltan dos años del gobierno de la cuarta transformación, por lo que en caso de continuar una tendencia de administración de la pobreza se reflejará en los comicios electorales próximos. La importancia de observar el nulo impacto de la política pública contra la pobreza de la cuarta transformación en Miahuatlán de Porfirio Díaz para futuras investigaciones locales, permitirá el dar seguimiento para la tendencia antes del cambio de gobierno en el año 2024 y el establecimiento de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

Esta investigación dio a conocer un panorama general de la situación de pobreza que ha sofocado a la población del país, particularmente en la zona sur de este, respecto a ello, se han implementado por el actual gobierno federal programas asistenciales que estarían contribuyendo a la disminución de tal problemática. No obstante, el presupuesto ejercido para tal fin no genera ningún impacto en los niveles de pobreza.

Particularmente en el municipio de Miahuatlán se evidencia que año con año se ejercen aproximadamente, más de 50 millones de pesos enfocados a la resolución de las carencias sociales, los cuales no han tenido impacto alguno en el grado de rezago social, que se ha mantenido durante dos décadas en un nivel medio, así mismo, la falta de información disponible en los portales de transparencia de la Secretaría de Finanzas del estado de Oaxaca, no brindan sustento sobre la información de la inversión del gasto de ese recurso, por lo que es fácil suponer que los procedimientos del ejercicio lleven implícito situaciones de corrupción.

Por lo tanto, el impacto de los programas sociales para combatir la pobreza dentro de la cuarta transformación pone en entredicho los aspectos positivos, pues el aumento del gasto social asistencialista de los programas del bienestar ha sido de 3.4 billones de pesos (Cámara de Diputados, 2021), el cual es la mitad del presupuesto de egresos de la federación del

año 2022 (7 billones), dirigido estratégicamente al sector no productivo vía redistributiva. Siendo que los apoyos entregados monetariamente se incrementaron en un 187% más que en el último año del sexenio anterior (2013-2018), ya que en el 2018 se entregaron apoyos por 189,905.86 MDP y en el año 2020 los recursos ascendieron a 544,244.87 MDP por la implementación de 23 nuevos programas (Coneval, 2020), condicionando una gran parte de la población a vivir a expensas de ello.

En Miahuatlán de Porfirio Díaz se observa que la política pública no ha sido factor de cambio positivo, por lo que queda en entredicho el nombre de la política pública de los programas sociales del Bienestar, resultando en indicadores que señalan una igual o mayor pobreza, generando un gran malestar con la cuarta transformación, que en discurso suena bien, pero en la práctica es evaluada con resultados adversos, obteniendo lo contrario a lo prometido en el discurso social.

## VI. Bibliografía

- ANDERSON, J. (1990). *Public policymaking*. Boston, Houghton Mifflin.
- BANCO de México. (2022). Portal de Inflación. Recuperado de <https://www.banxico.org.mx/tipcamb/main.do?page=inf&idioma=s>
- CÁMARA de Diputados. (2008). Ley General de Contabilidad Gubernamental. México. Recuperado de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- CÁMARA de diputados (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México. Recuperado de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- CÁMARA de diputados (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. México. Recuperado de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- CÁMARA de Diputados. (2021). Presupuesto de Egresos de la Federación 2022. Recuperado de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- COMISIÓN para Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe. México: Naciones Unidas.
- CONSEJO Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Coneval.
- CONEVAL (2018). Evaluación de la política social. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>
- CONEVAL (2020). Evaluación de la política social. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>

- DATA MÉXICO. (2022). Miahuatlán de Porfirio Díaz. Recuperado de [www.datamexico.org](http://www.datamexico.org)
- GOBIERNO del Estado de Oaxaca (2021). Gasto público. México: Secretaría de Finanzas. Recuperado de [www.secretariadefinanzasooaxaca.gob.mx](http://www.secretariadefinanzasooaxaca.gob.mx)
- GONZÁLEZ, M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Juris*. 99-118.
- GONZÁLEZ Pietrogiovanna, R. (2005). *La inversión pública en Infraestructura en México como Puntal de Crecimiento Económico de Largo Plazo: Un Acercamiento*. México: Tecnológico de Monterrey
- GUILLÉN, A. (1983), *Planificación económica a la mexicana*, Nuestro Tiempo, México
- MOCTEZUMA, F. (2008). La planeación del desarrollo regional el México, *en Investigaciones geográficas, Boletín del instituto de geografía*. México: UNAM
- MOYADO, E. F. (2011). Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012. *Revista de Administración Pública*.
- MILLÁN, H. (2021). La cuarta transformación: Bloques hegemónicos y proyectos nacionales. *Sociología*. (102), 83-118.
- OTERO, G. (2018). Morena y la cuarta transformación histórica de México. *Debate*, 7(21), 37-43.
- PAZOS, L. (2020). *El México Neosocialista*. México: CISLE
- PÉREZ-JÁCOME, D. (2012). Presupuesto basado en Resultados: origen y aplicación en México. Recuperado de [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Documents/Pbr\\_Mex\\_02072012.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf)
- PAYÁN, K. (2019). El Presupuesto basado en Resultados en México. *TRASCENDER, CONTABILIDAD Y GESTIÓN*. 10, 36-49
- RAVALLION, M. (2003). *Transferencias focalizadas en los países pobres: Examen de las disyuntivas y opciones en materia de políticas*. Washington: Banco Mundial. Recuperado de <http://web.worldbank.org/archive/website01506/WEB/IMAGES/0314SPAN.PDF>
- SAMIR, A. (2001). Capitalismo, imperialismo, mundialización, en *Resistencias mundiales*. Buenos Aires: CLACSO
- SECRETARÍA de Finanzas del Estado de Oaxaca (2022). Informe de Recaudación de Ingresos. Recuperado de [https://www.finanzasooaxaca.gob.mx/transparenciapresupuestaria/rendicion\\_cuentas.html](https://www.finanzasooaxaca.gob.mx/transparenciapresupuestaria/rendicion_cuentas.html)

- SECRETARÍA de Finanzas del Estado de Oaxaca (2018). Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio 2018. Recuperado de <https://www.finanzasoxaca.gob.mx/>
- SECRETARÍA de Finanzas del Estado de Oaxaca (2022). Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio 2022. Recuperado de <https://www.finanzasoxaca.gob.mx/>
- SILVA, M., Valencia, O. D., y Abeldaño, R. A. (2020). *Temas de economía, gobierno y población para la gestión del desarrollo en el estado de Oaxaca, México*. Buenos Aires: Analéctica.
- TOWNSEND, P. (2007), "Introducción a Grupo de Expertos en Estadísticas de Pobreza", Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza, Grupo de Río (ed.), Santiago de Chile [en línea] [https://dds.cepal.org/infancia/guide-to-estimating-child-poverty/bibliografia/capituloII/Grupo%20de%20Expertos%20sobre%20Estadisticas%20de%20Pobreza%20\(Grupode%20Rio\)%20\(2007\)%20Compendio%20de%20mejores%20practicass%20en%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf](https://dds.cepal.org/infancia/guide-to-estimating-child-poverty/bibliografia/capituloII/Grupo%20de%20Expertos%20sobre%20Estadisticas%20de%20Pobreza%20(Grupode%20Rio)%20(2007)%20Compendio%20de%20mejores%20practicass%20en%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf).
- VELÁSQUEZ, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*. (20), 149-187.

**Evaluación de políticas de la 4T desde una perspectiva crítica**

se terminó de editar en Grupo Editorial Biblioteca, S.A. de C.V.  
ubicados en Manantiales 29, Colonia Chapultepec,  
Cuernavaca, Morelos, C.P. 62450  
en el mes de diciembre de 2022.

Su edición consta de 500 ejemplares.

Este libro es producto de la línea de investigación sobre evaluación de políticas públicas que mantiene el Cuerpo Académico 058- Instituciones, Organizaciones y Políticas Públicas. En ese sentido consideramos necesario recopilar experiencias académicas en donde, desde una perspectiva crítica, se evalúen los ajustes en materia de política pública de distintos sectores que la llamada 4T encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador ha hecho desde el inicio de su mandato. Así, en esta entrega se ofrecen evaluaciones sobre áreas prioritarias como manejo de agua, desigualdad, pobreza y procesos democráticos; además de evaluar políticas que se diseñaron durante este sexenio como el Tren Maya, Sembrando vida, la reforma al INE y la revocación de mandato.



9 786078 733965 >



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE QUINTANA ROO



LA BIBLIOTECA

